

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: POLÍTICAS E
PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

O PROGRAMA TROCA-TROCA E A POLÍTICA DE
ASSISTÊNCIA E INCENTIVO AO PEQUENO PRODUTOR RURAL
DO ESTADO DE SANTA CATARINA NO PERÍODO 1983-1987

ALTAIR BORGERT

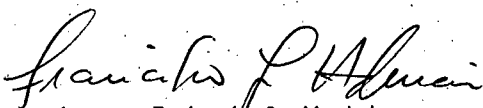
Florianópolis (SC), Dezembro de 1991

1

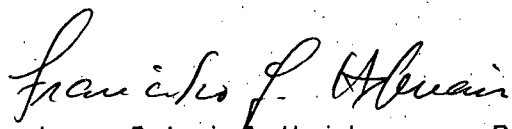
"O PROGRAMA TROCA-TROCA E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA E
INCENTIVO AO PEQUENO PRODUTOR RURAL DO ESTADO DE SAN-
TA CATARINA NO PERÍODO 1983-1987"

ALTAIR BORGERT

Esta dissertação foi julgada adequada para a obtenção
do Título de Mestre em Administração (Área de Concentração: Po-
líticas e Planejamento Governamental) e aprovada em sua forma
final pelo Curso de Pós-Graduação em Administração da Universi-
dade Federal de Santa Catarina.


Prof. Francisco Gabriel Heidemann, Ph.D.
Coordenador do Curso

Apresentada à Comissão examinadora integrada pelos
professores:


Francisco Gabriel Heidemann, Ph.D.
Presidente


Antonio Niccolò Grillo, Doutor


Nério Amboni, Mestre

A Martim e Celestina, meus pais

A Edilce, minha esposa

A Airton, Terezinha, Janildes,
Rivelino e Gilcimar, meus irmãos

AGRADECIMENTOS

O autor agradece às seguintes instituições e pessoas que contribuíram para a realização desta pesquisa.

- . Universidade Federal de Santa Catarina, que me liberou para cursar o mestrado em administração;

- . Secretaria da Agricultura e do Abastecimento, em especial ao Instituto de Planejamento e Economia Agrícola de Santa Catarina - CEPA/SC, pela colaboração durante a coleta dos dados.

- . Curso de Pós-Graduação em Administração - CPGA, seus professores e funcionários;

- . Professor Francisco Gabriel Heidemann, orientador desta pesquisa, pelas contribuições e apoio;

- . Professor Antonio Niccoló Grillo, cujas sugestões enriqueceram o trabalho;

- . Professor Nério Amboni, pela co-orientação oferecida desde o surgimento das primeiras idéias sobre esta pesquisa;

- . Professor Júlio Queiroz, pela análise revisória e aconselhamento estilístico;
- . Claudia Romani, pela revisão bibliográfica;
- . Colegas do curso de mestrado em administração, pela amizade, companheirismo e incentivo;
- . Todos aqueles que contribuíram de alguma forma para a realização desta pesquisa.

SUMÁRIO

Lista dos gráficos, quadros e tabelas	VIII
Resumo	XI
Abstract	XIV
 1. INTRODUÇÃO	 01
1.1. O Problema central da pesquisa	02
1.2. Objetivos da pesquisa	05
1.3. Organização do estudo	06
 2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICO-EMPÍRICA	 08
2.1. Estado, sociedade e políticas públicas	08
2.1.1. Tipologias e formação de políticas públicas .	18
2.2. Avaliação e modelos da análise de políticas	
públicas	26
2.2.1. O modelo por objetivos	40
 3. METODOLOGIA	 50
3.1. Questionamentos da pesquisa	51

3.2. Definição constitutiva dos termos e das variáveis ..	52
3.3. Definição operacional dos termos e das variáveis ...	55
3.4. Delimitação da pesquisa (unidade de observação)	57
3.4.1. Design e perspectiva da pesquisa	61
3.5. Dados: seus tipos, coleta e tratamento	62
3.6. Limitações da pesquisa	63
 4. APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS	 65
4.1. Caracterização da agricultura do Estado de Santa Catarina	 66
4.1.1. Estrutura fundiária	68
4.1.2. Recursos naturais	72
4.1.3. População	75
4.1.4. Infra-estrutura tecnológica	77
4.1.5. Principais produtos	80
4.2. O Programa Troca-Troca	82
4.3. Análise da infra-estrutura tecnológica	88
4.4. Análise do associativismo informal	99
4.5. Análise dos indicadores de desempenho do Programa Troca-Troca	 105
4.5.1. Área plantada	107
4.5.2. Área colhida	110
4.5.3. Produção obtida	112
4.5.4. Evolução da agricultura catarinense	116
4.5.4.1. Análise da área plantada	117
4.5.4.2. Análise da área colhida e da produção obtida	 120

4.5.5. Análise dos índices da produtividade	121
4.5.5.1. índice da produtividade útil	122
4.5.5.2. índice da produtividade final	124
4.5.5.3. Taxa de aproveitamento da área plantada	126
5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	129
5.1. Conclusões	130
5.1.1. Quanto aos objetivos do Programa Troca-Troca	130
5.1.2. Quanto ao associativismo informal e à infra-estrutura tecnológica	132
5.1.3. Quanto à produtividade	135
5.2. Recomendações	142
6. BIBLIOGRAFIA	144
ANEXOS	154

LISTA DE GRÁFICOS, QUADROS E TABELAS

GRÁFICOS

- 1 - Evolução da produção agrícola em Santa Catarina
no período de 1978/79 a 1986/87 119
- 2 - Evolução dos índices das produtividades útil e final
e da taxa de aproveitamento da área plantada,
na agricultura de Santa Catarina, no período
de 1982/83 a 1986/87 137
- 3 - Evolução da agricultura catarinense no
período de 1982/83 a 1986/87 139

QUADROS

- 1 - Tipologias de políticas públicas 19
- 2 - Número e nome das microrregiões homogêneas de
Santa Catarina e dos municípios jurisdicionados .. 58

TABELAS

- 1 - Número dos estabelecimentos agrícolas no período de 1970 a 1985 e áreas ocupada e média, em 1985, por microrregião homogênea de Santa Catarina 69
- 2 - Grupos de área e número de estabelecimentos, por microrregião homogênea de Santa Catarina - 1985 .. 71
- 3 - Populações rural e urbana, por microrregião homogênea de Santa Catarina, 1970 e 1980 76
- 4 - Itens financiados pelo Programa Troca-Troca, por microrregião homogênea de Santa Catarina 155
- 5 - Infra-estrutura tecnológica financiada pelo Programa Troca-Troca, por microrregião homogênea de Santa Catarina 90
- 6 - Valores originais e corrigidos dos itens financiados pelo Programa Troca-Troca, por microrregião homogênea de Santa Catarina 93
- 7 - Número total de tratores de rodas vendidos no Brasil e em Santa Catarina, conforme sua potência - 1984-89 94
- 8 - Número total de tratores de rodas vendidos na região sul do Brasil e participação relativa dos estados - 1983-88 95
- 9 - Relação da área de lavouras, do pessoal ocupado e do número de estabelecimentos por trator, existentes no Brasil e Santa Catarina - 1970, 1975, 1980 e 1985 96

10 - Itens financiados pelo Programa Troca-Troca em Santa Catarina, conforme a natureza de sua utilização: individual, grupal, ou cooperativas e associações	100
11 - Área plantada (em hectares) dos principais produtos agrícolas, por microrregiões homogêneas e em Santa Catarina - safras 1982/83 a 1986/87	109
12 - Área colhida (em hectares) dos principais produtos agrícolas, por microrregiões homogêneas e em Santa Catarina - safras 1982/83 a 1986/87	111
13 - Produção obtida (em toneladas) dos principais produtos agrícolas, por microrregiões homogêneas e em Santa Catarina - safras 1982/83 a 1986/87	113
14 - Evolução da agricultura catarinense no período entre 1978/79 e 1986/87	116
15 - índice da produtividade útil e sua evolução no período entre 1978/79 e 1986/87	122
16 - índice da produtividade final e sua evolução no período entre 1978/79 e 1986/87	124
17 - Taxa de aproveitamento da área plantada e sua evolução no período entre 1978/79 e 1986/87	126
18 - Quantidade de milho e soja (em sacos de 60 kg) necessária para a aquisição de um trator (marca: MF, modelo: 265, 61 CV) em Santa Catarina - 1985-89	157

RESUMO

No presente estudo procurou-se avaliar a eficácia do Programa Troca-Troca, implantado pelo Governo do Estado de Santa Catarina, no período entre 1983 e 1987, tomando-se como parâmetro o modelo por objetivos, no que se refere à produção de alimentos básicos.

A pesquisa é do tipo "ex post facto". Possui, também, caráter descritivo, pois procura descrever os possíveis relacionamentos entre os objetivos do Programa e sua eficácia.

A perspectiva da pesquisa é diacrônica, com corte transversal.

A unidade de observação compreende os técnicos da Secretaria da Agricultura e do Abastecimento, responsáveis pela formulação do Programa, bem como os pequenos produtores rurais do Estado de Santa Catarina, por microrregiões homogêneas.

As informações referentes aos aspectos do Programa Troca-Troca (associativismo, infra-estrutura tecnológica, área plantada, área colhida e produção obtida) foram coletadas por meio de análise documental. Entrevistas não estruturadas servi-

ram de base para a coleta dos dados primários.

Da análise quantitativa dos dados resultaram tabelas e gráficos, que demonstram o desempenho do Programa, pela relação entre seus objetivos e o critério de eficácia.

Em relação à infra-estrutura tecnológica, financiada pelo Programa Troca-Troca, no período entre 1983 e 1987, observou-se que a maioria dos equipamentos (92,64%) foi adquirida de forma associativa, representada pelos grupos informais de pequenos produtores rurais e de cooperativas e associações. Apenas 7,36% dos equipamentos foram adquiridos individualmente pelos pequenos produtores rurais.

No tópico 'evolução da agricultura catarinense', a comparação entre as safras produzidas antes e depois da implantação do Programa registrou um aumento de 9,0% na área plantada. Já a área colhida e a produção obtida apresentaram, respectivamente, acréscimos de 12,5% e 38,4% para o mesmo período. Observou-se que a área plantada, por se tratar ela de decisão consciente dos pequenos produtores rurais, ressalta nesse período o desempenho da política agrícola, representada pela eficácia do Programa Troca-Troca.

Ainda, para o estudo da eficácia do Programa foram criados três índices de desempenho: índice da produtividade útil (toneladas de alimentos por hectare plantado) que apresentou uma evolução de 2,455 t/ha para 3,179 t/ha, entre as safras colhidas anterior e posteriormente à implantação do Programa; índice da produtividade final (toneladas de alimentos por hectare colhido) com 2,615 t/ha e 3,218 t/ha; e taxa de aproveita-

mento da área plantada (área colhida por área plantada), com 93,9% e 96,9% para o mesmo período. Por fim, convém sublinhar que o financiamento da infra-estrutura tecnológica promovida pelo Programa contribuiu para o desempenho de tais índices, o que, além de melhorar a produtividade agrícola do Estado de Santa Catarina, no período estudado, contribuiu para a eficácia do Programa Troca-Troca.

ABSTRACT

This study assesses the efficacy of the Troca-Troca, a program developed by the Government of the State of Santa Catarina, Brazil, from 1983 through 1987.

The "ex post facto" research work has a descriptive side as well, for it goes into the relationship between the program itself and its efficacy. Again, its perspective is diachronical with a transversal cut, and encompasses both the technical staff of Secretaria da Agricultura e do Abastecimento (the state official body for farming and food supply) who were responsible for the Program, and small farmers of Santa Catarina grouped in homogeneous micro-regions.

Information on all aspects of the Troca-Troca Program has been garnered by documental analyses of sample interviews taken at random.

The study shows an increase in planted, producing and harvested areas during the lifetime of the Program as compared to performances observed in periods of time before and after period of analysis, and provides detailed information on tonna-

ge per hectare before, during and after the program's development.

The study ends by assessing the efficacy of the Troca-Troca Program and suggesting furtherance of other studies and research work in this little-researched field in Brazil.

1. INTRODUÇÃO

O estado, como formulador de políticas públicas, é tratado na literatura como uma variável social e, portanto, é tomado como parte integrante do processo de desenvolvimento da sociedade. Como consequência, a existência de um elemento controlador e interventor na vida econômica e social de um país torna-se necessária, para que este estado possibilite as condições mínimas de bem-estar a seus cidadãos. Lindbeck (apud Monteiro, 1982) por exemplo, argumenta que a relação entre os diferentes segmentos da sociedade está de tal modo envolvida com as políticas públicas, que explicações e projeções realistas requerem que se analise o comportamento do estado como uma parte integrante dessa relação.

A análise, então, volta-se para a forma como o estado interfere na sociedade. Como elemento integrante do processo, cabe ao estado, entre outras coisas, promover os serviços essenciais, por meio de políticas que atendam aos objetivos sociais.

Autores como Figueiredo e Figueiredo (1986) comentam que, entre as razões ou motivos que justificam a avaliação de políticas públicas, pode-se citar os aspectos morais e instrumentais. Do ponto de vista moral, a motivação pode, por um lado, residir na moralidade positiva, legal, ao se referir à probidade dos gestores e dos usuários de programas e na apropriação de seus benefícios. Por outro lado, a motivação pode estar na moralidade política ou social, ou seja, se os propósitos das políticas ou programas são condizentes com os princípios da justiça política e social. Do ponto de vista instrumental, a motivação se refere intimamente à implementação da política ou do programa, quando o objetivo básico da avaliação é a geração de informações para a monitoração da execução desse programa.

Neste sentido, a presente pesquisa visa a avaliar o Programa Troca-Troca, implantado pelo Governo do Estado de Santa Catarina, através da Secretaria da Agricultura e do Abastecimento, durante o quadriênio 1983-1987.

1.1. O problema central da pesquisa

Os padrões de aceitabilidade social da presença do estado na sociedade, como formulador de políticas públicas, parecem depender, a cada momento, do relativo grau de desempenho com que o aparato governamental é capaz de promover o que, co-

mumente, se aceita como "bem-estar social".

Quando se questiona o desempenho do estado, emergem dúvidas e insatisfações e alimentam-se os debates acerca do tema e, mais do que nunca, coloca-se em jogo as verdadeiras funções do estado. Jacob (1989), por exemplo, ressalta que o estado dispõe de um universo de atuação que lhe é absolutamente legítimo, sob todos os aspectos, e, aos quais deve conferir a mais alta prioridade. A realização com zelo e competência das tarefas que se englobam sob o título de "sociais", ou seja, aquelas que a sociedade não possa ou não deva realizar por si mesma, fazem parte do elenco das atividades destinadas ao setor público.

Conseqüentemente, a avaliação do que é desenvolvido pelo estado baseia-se na determinação dos resultados alcançados, ou, não pela realização de uma atividade qualquer (uma política, um programa, um projeto), no sentido de atender-se a uma necessidade identificada na sociedade.

Considerando-se a possibilidade de contribuir para uma discussão mais profunda sobre as atividades desenvolvidas pela política agrícola do Estado de Santa Catarina e, tendo-se em vista o número expressivo de beneficiários que passaram pela experiência de ter, no mínimo, uma parcela de financiamento coberta pelo processo do Troca-Troca, pretende-se buscar resposta para o seguinte problema de pesquisa: o Programa Troca-Troca, implantado pelo Governo do Estado de Santa Catarina, no período entre 1983 e 1987, atendeu ao critério de eficácia para alcan-

car o objetivo de produção de alimentos básicos?

O problema formulado adquire importância, ao se considerar que:

a) ainda é incipiente no Brasil a pesquisa de avaliação, cujo desenvolvimento iniciou-se apenas na década de 1980, e, mesmo assim, de forma desigual entre os diferentes tipos de políticas sociais (Figueiredo e Figueiredo, 1986);

b) este estudo busca preencher uma lacuna existente no campo científico, mediante a confrontação da teoria com a realidade, uma vez que existem poucas pesquisas sobre a avaliação de políticas sociais, agrícolas etc. (de assistência e incentivo à população);

c) contribui para o desenvolvimento da área científica, quando se procura utilizar a abordagem voltada para o modelo por objetivos como forma de avaliar políticas públicas implantadas pelos diferentes segmentos da sociedade; e

d) os resultados obtidos no presente estudo poderão contribuir para o direcionamento e a implantação de políticas sociais, agrícolas, entre outras, no sentido de que os seus resultados se transformem num processo de retroalimentação, como forma de inovar os programas desenvolvidos no âmbito da esfera governamental.

1.2. Objetivos da pesquisa

Esta pesquisa tem por objetivo geral avaliar se o Programa Troca-Troca, implantado pelo Governo do Estado de Santa Catarina, no período de 1983 a 1987, atendeu ao critério de eficácia no que se refere ao alcance do objetivo de produção de alimentos básicos.

Com base no objetivo geral, faz-se necessário o desenvolvimento das seguintes etapas de pesquisa empírica:

- Identificar os objetivos do Programa Troca-Troca, implantado pelo Governo do Estado de Santa Catarina, no período entre 1983 e 1987.
- Levantar o volume da produção dos alimentos básicos, por microrregião, obtido antes e depois da implantação do Programa Troca-Troca.
- Levantar o número de equipamentos agrícolas financiados pelo Programa Troca-Troca, por microrregião, no período entre 1983 e 1987.
- Verificar se a formação dos grupos informais do associativismo possibilitou a aquisição de equipamentos agrícolas, no período entre 1983 e 1987.
- Verificar a relação entre o tamanho da área plantada, da área colhida e do volume de produção dos alimentos básicos, antes e depois da implantação do Programa Troca-Troca.

1.3. Organização do estudo

Visando à operacionalização do problema de pesquisa e o alcance dos objetivos deste estudo, apresenta-se, na sequência, a estrutura do presente trabalho:

No primeiro capítulo, define-se o problema, bem como uma visão geral da temática em estudo, justificando-se sua relevância teórico-empírica e os objetivos que se pretende atingir com a presente pesquisa.

No segundo capítulo, demonstra-se a base teórico-empírica relacionada com o problema de pesquisa. Inicia-se pela discussão que envolve toda a questão 'estado, sociedade e políticas públicas', bem como seus principais conceitos, relacionamentos e as tipologias e formação de políticas públicas. Na sequência, são apresentados a avaliação e os modelos de análise de políticas públicas, para, finalmente, chegar-se ao modelo por objetivos, que norteia todo o processo de análise deste trabalho.

O terceiro capítulo trata da metodologia utilizada no estudo, apresentando os questionamentos da pesquisa, a definição constitutiva e operacional dos termos e das variáveis, a delimitação e limitações da pesquisa, as técnicas de coleta e o tratamento dos dados.

O quarto capítulo refere-se à apresentação, à análise e à interpretação dos dados. Inicialmente, caracteriza-se a agricultura do Estado de Santa Catarina, sua estrutura fundiá-

ria, a tecnologia, o clima e os demais fatores que a influenciam. A seguir, analisa-se a infra-estrutura tecnológica e o associativismo informal. A análise dos indicadores da produtividade, demonstrados por meio de tabelas e gráficos buscam responder o questionamento da pesquisa através da análise de vários fatores, como, por exemplo, a área plantada, a área colhida e a produção de alimentos, para, finalmente, chegar-se à eficácia do Programa Troca-Troca.

No último capítulo, são apresentadas as conclusões do estudo, além das sugestões e recomendações para futuras pesquisas relacionadas com o tema.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICO-EMPÍRICA

Para o desenvolvimento desta pesquisa, faz-se necessário ter-se em mente os conhecimentos teórico-empíricos relativos às variáveis centrais que norteiam este trabalho. Assim, este capítulo trata dos seguintes temas: estado, sociedade e políticas públicas, tipologias e formação de políticas públicas, avaliação e modelos de análise de políticas públicas, e, mais especificamente, o modelo por objetivos.

Este capítulo tem como objetivo subsidiar o problema a ser estudado com uma discussão sobre políticas públicas, de modo a dar um embasamento para os procedimentos metodológicos, bem como para as análises e conclusões do trabalho.

2.1. Estado, sociedade e políticas públicas

O estado, através dos diversos modos pelo qual é entendido, é visto como o representante dos segmentos que dele fazem parte.

Conseqüentemente, a investigação e a análise das atividades governamentais representadas pelas políticas públicas remetem para o estudo dos aspectos que levam o estado a desempenhar o papel de interventor na sociedade, bem como o papel de agente financiador do processo de desenvolvimento.

Segundo Coutinho e Reichstul (apud Martins, 1977, p. 59)

"... no capitalismo retardatário o Estado não pode limitar-se às funções clássicas de administração fiscal e monetária: as condições objetivas do desenvolvimento lhe impõe a tarefa de criar e acumular capital produtivo, centralizar e intermediar o capital financeiro além de supervisionar, ordenadamente, a constituição da base pesada do sistema industrial".

Neste sentido, Afonso e Souza (1977, p. 110) também comentam que o estado "... assume cada vez mais o papel de agente econômico direto, de onde deriva a tendência a seu fortalecimento como Estado empresário, Estado intervencionista". Ainda, para esses autores, esta tendência é interpretada por certos segmentos sociais como sendo uma tendência à estatização da economia, cujos riscos assumidos em decorrência do seu papel subsidiário, são transferidos ao conjunto da sociedade.

É nesse contexto que o estado, no Brasil, de simples regulador e administrador das relações sociais e econômicas, passou a se constituir o principal agente do processo de seu desenvolvimento. Por isso, de acordo com Silva (1986, p. 03-4) "a análise da intervenção governamental nas questões sociais, no Brasil contemporâneo, é sempre objeto de controvérsia, pois,

dependendo do ângulo, a partir do qual se examine essa intervenção, pode-se chegar a resultados bastante diferenciados". Basta que se observe o extraordinário desenvolvimento e a complexidade do conjunto das organizações estatais, criadas para a execução de programas de atendimento à população, juntamente com a criação de diversos mecanismos para seu financiamento, e, nos quais é consumido um grande volume de recursos. Outro exemplo é a ampliação do volume dos serviços prestados e dos segmentos populacionais que têm acesso a esses serviços.

Nos últimos dez anos, o papel do estado tem sido questionado mais do que anteriormente, tanto por liberais como por conservadores. Neste sentido, Jacob (1989, p. 61-2) observa que

"... são consensuais as responsabilidades que o Estado deve assumir no que tange às áreas de preparação dos recursos humanos, preservação da saúde pública, segurança do cidadão, proteção do meio ambiente, promoção global do interesse econômico e incremento das oportunidades de participação dos vários segmentos sociais na partilha dos frutos do processo produtivo. (...) Além disso, o Estado dispõe de um universo de atuação que lhe é absolutamente legítimo sob todos os conceitos e aos quais deve conferir a mais alta prioridade; deve voltar-se, portanto, a realizar com zelo e competência as tarefas que englobam sob o título de 'sociais', assim consideradas aquelas que a sociedade não possa ou não deva (tais como as funções de polícia) realizar por si mesma".

Andrade (1989) comenta que o objetivo fundamental do estado contemporâneo é a manutenção das instituições que administram o bem-estar social, e cuja compreensão pode ser o resultado da satisfação das carências ligadas, direta ou indire-

tamente, à sobrevivência. Sob este aspecto, para o autor, o papel do estado se vincularia ao mundo das necessidades e sua eficiência consistiria em coordenar o âmbito produtivo da sociedade de forma a atender as demandas do maior número possível de cidadãos.

De acordo com Assumpção (1989, p. 115) "o papel do Estado fica condicionado à doutrina política que se deseja como norma geral. Socialismo, capitalismo, liberalismo, cada uma delas conduz a papéis diferentes para o Estado, sobretudo no que diz respeito à economia".

Segundo Bobbio (1987, p. 24-25),

"o primado do público assumiu várias formas segundo os vários modos através dos quais se manifestou, sobretudo no último século, a reação contra a concepção liberal do Estado e se configurou a derrota histórica, embora não definitiva, do Estado mínimo. Ele se funda sobre a contraposição do interesse coletivo ao interesse individual (...) o primado do público significa o aumento da intervenção estatal na regulação coativa dos comportamentos dos indivíduos e dos grupos infra-estatais, ou seja, o caminho inverso ao da emancipação da sociedade civil em relação ao Estado".

Osizlak (1982, p. 18) reforça a questão, quando comenta que "a implementação de políticas públicas tem sido tradicionalmente considerada como a esfera própria da atividade da administração pública ou, mais precisamente, do Poder Executivo". Em países subdesenvolvidos, onde a tradição patrimonialista está presente, cabe ao estado, como líder "legítimo" da sociedade, a iniciativa no processo de implementação das políticas públicas. O Estado se apresenta, portanto, segundo Cardoso

(apud Pinheiro, 1977) de alguma forma legitimado como sendo a expressão da vontade geral.

Weber (1982, p. 98-9) ao analisar o estado como uma instituição política, acrescenta que o "Estado é uma relação de homens dominando homens, relação mantida por meio da violência legítima (isto é, considerada como legítima). Para que o Estado exista, os dominados devem obedecer à autoridade alegada pelos detentores do poder".

As políticas públicas, como processo de interação nas relações estado-sociedade, na maioria das vezes, representam a vontade de quem está no poder. Este poder, segundo Dahl (1966) pode ser representado como uma relação entre dois sujeitos, dos quais um impõe a própria vontade ao outro, que tem seu comportamento determinado por aquele. Para o autor, "quando um agente controla o Estado, pode fazer valer suas decisões com a ajuda do Estado. Mais concretamente, pode empregar o monopólio que o Estado tem sobre a coerção física a fim de tentar aquiescência a sua política" (p. 88-9). Em consequência, o controle do estado proporciona recursos que podem ser empregados tanto para criar benefícios quanto punições. Em suma, "o Estado é fonte peculiarmente importante de poder" (p. 89). O autor conclui, dizendo que o estado se distingue de outros sistemas políticos à medida em que sustenta com êxito a reivindicação de determinar com exclusividade as condições sob as quais certos tipos de punições podem ser aplicadas legitimamente.

Segundo Oslak (1982, p. 27-8)

"o aparato estatal não é, pois, o resultado de um processo racional de diferenciação estrutural e especialização funcional e não pode, por isso, ajustar-se, em seu desenvolvimento, a um esquema planejado e coerente. Sua formação geralmente descreve melhor uma trajetória errática e contraditória na qual são percebidos sedimentos de diferentes estratégias e programas de ação política. Os esforços para materializar os projetos, iniciativas e prioridades dos regimes que se alteram no controle do Estado tendem a manifestar-se, dentro de seu aparato, em múltiplas formas organizacionais e variadas modalidades de funcionamento cuja cristalização é, em boa parte, produto das alternativas dos conflitos sociais dirimidos nessa arena".

Para o autor, de acordo com o saber popular, as políticas públicas são a expressão pura e genuína do interesse geral da sociedade, porque sua legitimidade deriva de um processo democrático, no qual são aplicados conhecimentos tecnicamente racionais para a solução de problemas sociais. A implementação dessas políticas, no entanto, tem lugar no âmbito da burocracia estatal que, segundo o autor, é o reino da rotina, da ineficiência e da corrupção.

De acordo com Valéria Oliveira (1989, p. 1.381)

"a análise de políticas trata, em última instância, da temática clássica das teorias sociais - a distribuição do poder, o papel do conflito, os processos de decisão, a repartição de custos e benefícios sociais. Sendo a dinâmica social movida pela disputa entre as diferentes classes e frações de classes sociais pela conquista de parcelas cada vez maiores da composição do poder e dos benefícios do desenvolvimento econômico, e sendo as relações de poder e conflito traduzidas na luta efetivamente travada no corpo do Estado por políticas específicas, a investigação e análise de qualquer política pública nada mais é que a análise deste jogo de interesses que sustenta a ordem social".

Concluindo, a autora acrescenta que o estado é uma relação de disputa entre classes e frações de classes pela conquista de seus interesses, cuja realização acontece via políticas públicas.

É neste contexto que, para os pesquisadores do CERAT/IEP Grenoble (apud Pedreira Fiho, 1988, p. 17)

"uma política pública constitui-se de um sistema de normas (conceitos, valores e regras), que orientam a ação política; de um sistema complexo de organização setorial onde os interesses conflituais estão representados; e de uma tentativa de gestão de um relacionamento entre o global e o setorial: isto é, de uma ação de busca de coerência entre um determinado setor e o papel que lhe é atribuído pela sociedade como um todo".

Uma necessidade óbvia na análise das políticas públicas é a delimitação, no âmbito das atividades governamentais, do que constitui tipicamente política pública.

Diferentes acepções têm sido utilizadas para explicar o significado de política. De acordo com Pereira Júnior (1977) as acepções de política podem ser agrupadas em cinco categorias fundamentais, a saber:

a) Tudo o que se relaciona com a vida coletiva das organizações sociais. Esta acepção segundo o autor, reproduz o pensamento aristotélico;

b) Conjunto de meios para alcançar, conservar e exercer o poder. Neste sentido, prevalece a conjuntura sobre a estrutura;

c) Arte de governar e realizar o bem público. Aqui se introduz o elemento ético, representado pelo estado justo;

d) Conhecimento dos fenômenos políticos a partir do estado. Esta acepção é representada pelo esforço para alinhar a política ao lado das ciências sociais; e

e) Orientação ou atitude de um governo em relação a assuntos compreendidos como sendo as funções do estado. Esta acepção engloba a visão mais atual e dinâmica de política que, para o autor, constitui a fase preparatória e obrigatória de todo o planejamento, representada pela definição de diretrizes, metas a alcançar, clientelas a atender e prioridades a estabelecer. Esta definição de política é relativa às políticas sociais. Os argumentos descritos a seguir esclarecem melhor este último significado de política.

Pode-se definir política "como sendo uma linha de ação conscientemente escolhida e orientada para determinado fim" (Silva e Pedone, 1987, p. 61). Desta forma, podem ser feitas algumas considerações, como por exemplo, a de Bachrach e Baratz (apud Silva e Pedone, 1987) de que o propósito de não atuar, ou não agir, através do protelamento de medidas, acaba por constituir uma política em si mesma. Outros aspectos, ainda, de acordo com esse conceito de política, podem ser observados, como o grau de comprometimento dos formuladores com a política; a discussão e formulação de políticas para não cumpri-las, ou interrompê-las; e a prática do balão-de-ensaio, num primeiro estágio, para provocar setores específicos da sociedade e grupos de interesses, no intuito de medir suas reações. Nestes casos, os propósitos da ação do formulador de políticas aparecem como enunciados de objetivos ou metas a atingir.

Para Presthus (1975) num sentido mais específico, política é uma opção feita por um indivíduo ou grupo de indivíduos, por explicações, justificativas, guias, ou princípios, através de um certo curso de ação, real ou planejado. Ou ainda, de acordo com o dicionário Webster's (apud Presthus, 1975, p. 15) política pode ser definida como "... um curso definido ou método de ação selecionado (por um governo, uma instituição ou um grupo) entre alternativas e pela percepção de determinadas condições para guiar e, freqüentemente, determinar decisões presentes e futuras".

Segundo Bobbio et al. (1986) o termo política foi usado durante séculos para designar principalmente obras dedicadas ao estudo daquela esfera da atividade humana que se refere, de algum modo, às coisas do estado. Atualmente, é usado para indicar a atividade ou o conjunto de diferentes atividades que, de alguma maneira, tem como termo de referência a pólis, ou seja, o estado.

Para Monteiro (1982, p. 05-6), "deve-se notar que 'política' é algo diretamente associado à observação e ao monitoramento de eventos, à recepção e à emissão, ao processamento e à análise de informações e à tomada de decisão". Justifica-se como uma atividade de controle, independentemente da ocorrência da produção ou do consumo de bens e serviços.

Um aspecto importante destacado pelos autores da área é o de que política encerra algo de deliberado ou proposital nas ações de seus implementadores; ações que são concretizadas por meio de programas para influenciar alguém ou alguma coisa.

Por exemplo, King (apud Monteiro, 1982, p. 08) define uma política como 'um curso de ação (ou inação) conscientemente escolhido e orientado para um determinado fim'.

Vaison (1973) nos mostra que, nos estudos sobre a política, a expressão "política pública" comumente designa as normas societalmente obrigatórias, emanadas do governo legítimo de uma sociedade, a qual considera que apenas o governo é capaz de legalmente atribuir valores, o que dificilmente é posto em dúvida pelos estudiosos e profissionais da área. O autor ainda acrescenta que um momento de reflexão evidencia que a política pública não é pública apenas porque se origina de órgãos legislativos ou outros setores governamentais. Precisamente, é pública porque afeta o público, além daqueles cidadãos diretamente interessados no foco específico da respectiva política. É pública, ainda, porque mesmo involuntariamente, afeta membros da sociedade que não tiveram voz ativa na sua formulação.

Ao conceituar políticas públicas de uma forma mais ampla, Vaison (1973) diz que elas abrangem leis baixadas por órgãos legislativos; sentenças finais proferidas por tribunais; regras, regulamentos e normas promulgadas por um gabinete, ou órgão, ou ministério de um governo, atuando em sua capacidade legal; decisões tomadas por uma empresa, ou um cartel de empresas, que não sejam contrariadas por determinações governamentais, e que afetam bens, serviços, oportunidades de emprego etc., ao dispor do público; decisões tomadas por outras organizações privadas (como associações profissionais, congregações religiosas) que afetam os cidadãos, além da sua relação de as-

sociação com essas organizações.

A determinação de uma política pública, segundo o autor, não se restringe a seu formulador, uma entidade privada ou governamental, mas ao alcance que esta política possa ter, ou seja, o de influenciar o público.

Motta (1984) também concorda que público refere-se à capacidade e às obrigações que as organizações têm quanto a contribuir para o bem-estar social e para a equidade social. O apoio e aprovação que as pessoas dão a uma política dependem do benefício que dela podem retirar.

Este fato fica evidente, já que os formuladores adotam condutas diferentes na questão da formação de políticas públicas, através dos diversos tipos em que se apresentam.

2.1.1. Tipologias e formação de políticas públicas

Até agora falou-se de "política pública" num sentido amplo, de acordo com a conceituação proposta por Vaison (1973), sem se preocupar com os seus possíveis desdobramentos. No entanto, é comum analisar-se política pública como sendo aquela derivada do governo de uma sociedade.

Com o objetivo de esclarecer esta questão, apresentam-se as tipologias de políticas públicas, conforme pode-se observar no Quadro 1.

Quadro 1 - TIPOLOGIAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

AUTOR	TIPOLOGIAS
- Lowi	<ul style="list-style-type: none"> . Distributiva . Regulativa (ou regulação) . Redistributiva . Constitucional
- Almond e Powell	<ul style="list-style-type: none"> . Extração . Alocação . Regulação . Símbolos
- Froman Jr.	<ul style="list-style-type: none"> . Unitária . Segmental
- Vaison e Nadel	<ul style="list-style-type: none"> . Governamental . Não-governamental
- Nadel	<ul style="list-style-type: none"> . Transferência de recursos . Regulação . Constitucional

Fonte: MONTEIRO, Jorge Vianna. Fundamentos da política pública.

Rio de Janeiro: IPEA, 1982. p. 22.

Segundo Monteiro (1982) na literatura é destacada a classificação de Lowi que, em princípio, envolve as seguintes políticas:

a) Distributiva: de acordo com Lowi (apud Monteiro, 1982) uma política distributiva é aquela em que o Governo cede recursos a uns grupos em detrimento de outros grupos ou indivíduos,

pelo menos a curto prazo. 'São políticas que, virtualmente, nem chegam a ser políticas, mas sim decisões tão individualizadas que apenas por agregação podem ser chamadas de política' (p. 21);

b) Regulativa (ou regulação): a política regulativa já envolve a discriminação no atendimento das demandas de grupos e indivíduos. Conseqüentemente, há relevância em distinguir beneficiados e prejudicados por essa política;

c) Redistributiva: esta tipologia é, em certo sentido, uma variante da política regulativa, uma vez que há, como na regulação, o elemento seletivo de atendimento das demandas de uns em detrimento de outros. Porém, há também a qualificação de que a redistribuição envolve grandes grupos de indivíduos ou classes sociais; e

d) Constitucional: a política constitucional é aquela que estabelece regras sob as quais outras políticas públicas são postas em prática. Tais políticas ou regras constitucionais acabam por se incorporar ao processo decisório do governo, no qual as políticas públicas são estabelecidas.

Almond e Powell (1972) em seu estudo sobre o desempenho dos sistemas políticos, desenvolveram uma tipologia que acentua aspectos de certa forma complementares aos apresentados na categorização Lowi. A classificação Almond-Powell envolve:

a) Políticas de extração (ou simplesmente extrações): a política extrativa de um sistema político representa a gama de recursos (materiais, humanos, financeiros etc) que o sistema pode extrair dos meios nacional e internacional. Esta capacida-

de extrativa faz com que se limitem ou se expandam as possibilidades de consecução de vários objetivos para os diversos segmentos sociais;

b) Políticas regulativas (ou de regulação): esta tipologia "refere-se ao exercício de controle do sistema político sobre o comportamento de indivíduos e grupos que estão sujeitos ao sistema" (Almond e Powell, 1972, p. 125);

c) Políticas alocativas (ou distributivas): referem-se à distribuição de bens, serviços, honrarias, posições e oportunidades de várias espécies do estado para indivíduos e grupos na sociedade. "É a atividade do sistema político como doador ou distribuidor de vantagens entre indivíduos e grupos" (Almond e Powell, 1972, p. 126). Monteiro (1982) ressalta que esta tipologia representa um sentido generalizado das políticas públicas. Assim, a saúde, a previdência, o emprego, e a habitação são áreas substantivas nas quais o formulador de políticas pode decidir tais alocações. Todavia, o sentido alocativo pode ser ampliado para incluir qualquer tipo de benefício concedido a grupos ou a indivíduos; e

d) Políticas simbólicas: de algum modo, esta tipologia envolve "afirmações de valores pelas elites, hasteamento de bandeiras, tropas e cerimônias militares; visitas de nobres ou altos funcionários; e declarações de políticas ou intenções por parte de líderes políticos" (Almond e Powell, 1972, p. 127).

Monteiro (1982) chama a atenção para o fato de que na tipologia Almond-Powell é muito explícito o vínculo entre as várias categorias. Assim, por exemplo, a regulação redunda vir-

tualmente em extração, tanto quanto um governo que regula não pode prescindir, para sua própria manutenção, de recursos materiais, humanos e financeiros, o que vincula parte das extrações às necessidades da regulação.

Outra tipologia de políticas é a apresentada por Froman Jr. (apud Monteiro, 1982). Sua classificação envolve a seguinte categorização da política pública:

a) Unitária: as políticas unitárias estendem seus efeitos potencialmente por toda a sociedade ou grupo de indivíduos, ao mesmo tempo. Assim, um exemplo a ser citado é uma política de fluoretação de água, que atinge todos os beneficiados, num mesmo período; e

b) Segmental: as políticas segmentais afetam menos que a totalidade da população, e diferentes grupos de indivíduos são alcançados em tempos diversos. Como exemplo, tem-se uma política de urbanização que, tipicamente, beneficia apenas uma parcela da população.

A partir de uma visão crítica sobre a fronteira entre os diversos conceitos usados nas tipologias apresentadas, Nadel (apud Monteiro, 1982, p. 26) "estabelece uma categorização de políticas que se propõe a ter mais confiabilidade, isto é, maior probabilidade de que diferentes analistas façam igual enquadramento de políticas específicas". Assim, sua classificação envolve políticas que são:

a) Transferência de recursos: as quais englobam as políticas distributivas e redistributivas (no sentido de Lowi) e as de extração e alocação (no sentido de Almond-Powell anterior-

mente apresentadas);

b) Regulativas (ou regulação): o sentido desta tipologia já foi adotado nas tipologias de Lowi e Almond-Powell apresentadas; e

c) Constitucionais: essa tipologia também se refere ao que já foi mencionado anteriormente.

Segundo Monteiro (1982, p. 26) "o sentido inovador da categorização Nadel fica por conta de sua aplicação à política pública não-governamental".

Quanto à tipologia apresentada por Vaison e Nadel (apud Monteiro, 1982) convém ressaltar que ambas já foram analisadas anteriormente, principalmente quando se tratou da conceituação de "política pública". Num sentido restrito, pode-se resumir como política não-governamental aquela que deriva do setor convencionalmente chamado de "privado", o qual engloba principalmente as empresas de grande porte, enquanto que a política governamental é aquela que deriva dos comumente chamados "órgãos públicos".

Vaison (1973) ao analisar a política pública, já demonstrou que seu caráter público não se restringe apenas às políticas governamentais. Mas, como no estudo da política existe uma tentação de se identificar grupos homogêneos de políticas, acaba-se por se estabelecer critérios mais ou menos formais na definição da variedade de políticas.

Como a presente pesquisa refere-se a um programa inserido no âmbito do estado (o Programa Troca-Troca) é que se faz menção à política pública como uma derivação da política

governamental, ou ainda, como sinônimo de política social. Assim, quando se trata de uma política de "assistência e incentivo" ao pequeno produtor rural, pode-se analisá-la na concepção de Lowi (apud Monteiro, 1982) o qual coloca uma política de subsídios para a agricultura entre os exemplos de políticas distributivas.

Ressalta-se, aqui, a observação feita por Brasileiro e Mello (1988) que advertem que as dificuldades de conceituação e as diferentes perspectivas que permeiam o tema "política social" são reflexos dos objetivos propostos para cada política. De modo geral, vale ressaltar duas colocações apresentadas pelos autores:

a) A política social estaria voltada para o atendimento das necessidades básicas dos cidadãos, garantindo, de modo geral, um nível mínimo de bens e serviços necessários a sua sobrevivência e a seu desenvolvimento; e

b) A política social estaria voltada para promover a eliminação das desigualdades de renda entre os cidadãos, além das em outros setores, numa determinada sociedade.

Esses comentários se fazem necessários, uma vez que, conforme já colocado, os formuladores podem seguir diferentes caminhos na formulação de uma política. Assim, por exemplo, Campos Filho (1986, p. 53) destaca que "a formulação de uma política pública sempre se realiza estabelecendo-se prioridades de ação do Estado com o atendimento de certas necessidades sociais e o postergamento de outras".

Apresentam-se, a seguir, algumas subdivisões sugeridas por Pedone (apud Silva e Pedone, 1987) na formação de políticas de governo:

a) Formação de assuntos públicos e de políticas públicas: esta primeira fase é representada pela ocasião em que as questões públicas surgem e formam correntes de opinião em seu redor, as quais contribuem para a formação de agendas com questões que merecem políticas definidas;

b) Formação de políticas públicas: este é o processo de elaboração de políticas tanto no executivo como no legislativo, ou ainda, em outras instituições públicas, sob o ponto de vista racional;

c) Processo decisório: esta sub-divisão está, de certa forma, interligada com a anterior, porém com delimitações particulares, nas quais atuam grupos de interesse, ao exercerem pressão, poder e influência sobre os decisores em qualquer das instâncias descritas;

d) Implementação (ou implantação) de políticas públicas: este processo representa a execução das políticas resultantes, o inter-relacionamento das políticas, dos programas, das administrações públicas e dos grupos sociais envolvidos ou que sofrem a ação governamental ou problemas sociais; e

e) Avaliação de políticas: esta última subdivisão refere-se aos "padrões distributivos das políticas resultantes (quem recebe o quê, quando e como) e que diferença faz com relação à situação anterior à implementação. Analisam-se aqui os efeitos pretendidos e as consequências indesejáveis, e os impactos mais

gerais na sociedade, na economia e na política" (Pedone, apud Silva e Pedone, 1987, p. 63).

Esta última fase do processo da formação de políticas públicas é a que mais se encontra relacionada ao objetivo do presente estudo. A seguir, discute-se mais detalhadamente a avaliação das políticas públicas, bem como dos modelos que podem ser utilizados na análise das mesmas.

2.2. Avaliação e modelos da análise de políticas públicas

O conteúdo e a substância das avaliações das políticas públicas, são diferenciados. De qualquer modo, não se pode participar de um programa sem tomar decisões. Segundo Dahl (1966, p. 157) "a ação política, como outras ações humanas, consiste em tomar decisões - em escolher, por uma forma ou outra, entre alternativas e, depois, fazer com que a escolha se torne efetiva". A nível geral, pode-se procurar estabelecer o que, do ponto de vista puramente abstrato, é o melhor. Especificamente, pode-se procurar decidir qual a melhor alternativa, entre aquelas disponíveis, numa situação específica e concreta.

Autores como Figueiredo e Figueiredo (1986) chamam a atenção para uma diferenciação entre avaliação política e avaliação de políticas. Na análise de políticas, segundo os autores, os cientistas políticos têm-se preocupado em estudar como

as decisões são tomadas, os fatores que as influenciam e as características desse processo. Estuda-se a eficácia das políticas, descartando-se a avaliação política dos princípios que as fundamentam.

Em consequência disso, segundo Lima Júnior et al. (apud Figueiredo e Figueiredo, 1986, p. 108) o processo de avaliação é definido como:

'a análise crítica do programa (política) com o objetivo de apreender, principalmente, em que medida as metas estão sendo alcançadas, a que custo, quais os processos ou efeitos colaterais que estão sendo ativados (previstos ou não previstos, desejáveis ou não desejáveis) indicando novos cursos de ação mais eficazes'.

Contudo, como lembra Brian Barry (apud Figueiredo e Figueiredo, 1986, p. 108) 'avaliar é atribuir valor: é determinar se as coisas são boas ou más'. A avaliação política, para o autor, consiste em atribuir valor às políticas, as suas consequências, a sua forma, a seus atos e objetivos. É necessário estabelecer critérios de avaliação que nos permitam dizer se e porque uma política é boa ou má, ou se uma política é preferível à outra. Assim, a avaliação política é vista como uma etapa preliminar e preparatória, segundo os autores, ao que convencionalmente se chama de avaliação de políticas.

Junqueira (apud Siqueira e Martins, 1990) chama a atenção para o fato de que a avaliação política dos serviços públicos constitui o mais importante aspecto do processo. Assim,

"... pode-se responder às indagações não só de quem foi beneficiado e prejudicado por aquela atividade, mas porque se deu dessa forma e quais os valores envolvidos. Deve-se incluir uma análise responsável e crítica da administração pública, avançando tanto na compreensão das necessidades sociais imediatas como reflexos das ações em direção a mudanças políticas e sociais" (p. 130).

Para Siqueira e Martins (1990, p. 128) a avaliação neste contexto, "é um instrumento estratégico de gerenciamento da 'coisa pública', a ser utilizada não como mecanismo autojustificador das ações já realizadas, mas, principalmente, como estimulador de mudanças ...". Ainda segundo os autores, a ausência de avaliação tem permitido o reforço da imagem negativa do que é desenvolvido pelo estado, à medida em que não se divulgam programas bem-sucedidos e se enfatiza o sucesso da empresa privada, em contraposição ao que se tem como "público". Portanto, "... deve-se avaliar a adequação da escolha e o atendimento dos objetivos, considerando basicamente os custos e os benefícios diretos e indiretos, tanto a preços de mercado, quanto a preços sociais" (Siqueira, 1990, p. 66).

Segundo Selltitz et al. (1987) a relação da política com o bem-estar social apresenta desafios aos investigadores, ao realizarem pesquisas de avaliação de políticas públicas, que requerem decisões pessoais, políticas e filosóficas. Em consequência disso, a escolha dos métodos a serem utilizados e a forma de pesquisa decorrem dos objetivos e das características da política a ser avaliada.

Com o propósito de esclarecer quais métodos ou modelos podem ser usados nos estudos de políticas, Thomas Dye

(1987) sugere oito modelos de análise de políticas públicas. Para o autor, "o modelo é uma representação simplificada de algum aspecto do mundo real" (p. 20).

Segundo Medina (1987, p. 42),

"ao se construir ou aplicar um modelo de análise, busca-se encontrar uma representação abstrata que corresponda suficientemente bem à realidade observada, para satisfazer os propósitos que se tem em mente. O suposto básico é, portanto, o de que a similaridade entre o real e o abstrato pode ser explorada. Há eventos, porém, que ao se tornarem objeto de estudo colocam o pesquisador frente a interrogantes que um único modelo não consegue responder".

Apresentam-se, em seguida, as características que circunscrevem os oito modelos de análise de políticas públicas descritas por Thomas Dye (1987):

1) Institucionalismo: política como produto institucional - Neste modelo, segundo o mesmo autor, o centro das atenções da ciência política são as instituições governamentais. As atividades giram em torno destas instituições, as quais são responsáveis oficialmente pelo estabelecimento, implantação e imposição de políticas públicas. Estritamente falando, uma política não se transforma em "política pública" antes que seja adotada, implementada e imposta por alguma instituição governamental.

Ainda segundo Thomas Dye (1987) as instituições governamentais dão às políticas públicas três características distintas. Em primeiro lugar, o governo empresta "legitimidade"

às políticas. As políticas governamentais envolvem obrigações legais, ou melhor, cobram lealdade dos cidadãos. Em segundo lugar, as políticas governamentais envolvem universalidade, ou seja, são extensivas a todas as pessoas na sociedade. As políticas de outras organizações atingem somente uma parte da sociedade. Por último, o governo monopoliza a coerção na sociedade. Somente o governo pode legitimamente prender os violadores de suas políticas. As sanções que podem ser impostas por outras organizações na sociedade são mais limitadas.

2) Processo: política como atividade política - De acordo com Thomas Dye (1987), é um processo que identifica o comportamento dos eleitos, dos grupos de interesse, dos legisladores, burocratas, juízes e de outros atores políticos, como atividade inerente ao processo de tomada de decisão, no que se refere às políticas públicas.

Trata-se de um conjunto de processos políticos que em geral seguem as seguintes fases:

a) identificar os problemas: tornar manifestas as demandas, para ação governamental;

b) formular políticas alternativas: organizar agendas para debates públicos e desenvolver propostas programáticas para resolver os problemas;

c) legitimar as políticas: selecionar uma proposta, articular apoio político para ela e votá-la em lei;

d) implantar as políticas: organizar burocracias, prestar serviços ou prover pagamentos e instituir impostos; e

e) avaliar as políticas: analisar os programas, relatar os resultados dos programas nos grupos sociais-alvo e em outros grupos e sugerir mudanças e ajustes.

Este modelo, segundo o autor citado, tem sua preocupação voltada para "como" as decisões são tomadas e, talvez, até mesmo como "deveriam" ser tomadas. Não é o conteúdo das políticas que deve ser estudado, mas, sim, os processos por meio dos quais elas são desenvolvidas, implantadas e mudadas.

3) Teoria de grupos: política como equilíbrio de grupos - Para Thomas Dye (1987), a teoria de grupos começa com a proposição de que a interação de grupos é o fato mais importante da política, através da qual os indivíduos comuns unem-se, formal ou informalmente, para apresentar suas demandas ao governo. As necessidades são representadas pela atuação dos grupos de interesse, que agem como uma ponte entre o indivíduo e seu governo.

A política é, em verdade, a luta entre grupos para influenciar as políticas públicas. Assim, a tarefa do sistema político é administrar o conflito grupal mediante o estabelecimento de regras do jogo para a luta de grupos, negociação de acordos e o equilíbrio de interesses, oficialização dos acordos na forma de políticas públicas e cumprimento desses acordos.

O equilíbrio é determinado pela influência relativa dos grupos de interesse, e é representado por seus tamanho, riqueza, poder organizacional, liderança, acesso aos formuladores de decisões e coesão interna. Lasswell (1984) bem o demonstra

em seu livro "Política: quem ganha o que, quando, como".

Este modelo pretende descrever as atividades políticas desenvolvidas em termos de luta entre grupos. Conforme destacam Lima Júnior e Santos (1976, p. 242-3) "... a ênfase situa-se nos constantes processos de mobilização, articulação e confrontação dos grupos de interesses (...) no sentido de que a decisão de problemas específicos é tomada em diferentes arenas, já que grupos distintos possuem interesses diversos".

4) Teoria da elite: política como preferências de elites - Para Thomas Dye (1987) de acordo com a teoria elitista, o povo é apático e mal informado quanto às políticas públicas, e que as elites formam, na verdade, a opinião das massas sobre questões políticas mais do que as massas formam a opinião da elite. Assim, as políticas públicas, na realidade, traduzem as preferências das elites e não as demandas do povo.

Ainda segundo o autor, algumas características podem ser destacadas:

a) a sociedade está dividida entre os poucos que têm o poder e os muitos que não o possuem;

b) os poucos que governam não representam as massas que são governadas;

c) a ascensão dos não pertencentes à elite deve ser lenta e contínua, e, mesmo assim, somente a daqueles que aceitarem o consenso básico da elite;

d) as elites têm consenso quanto aos valores básicos do sistema social e à preservação do sistema;

e) as políticas públicas refletem os valores predominantes da elite e não os das massas; e

f) a influência que as elites exercem sobre as massas é maior que a que delas sofrem.

Pode-se dizer que o elitista é o modelo cujas políticas fluem "de cima para baixo", ou seja, das elites para as massas. Não se originam nas demandas do povo.

5) Racionalismo: política como o maior ganho social - Este modelo, segundo Thomas Dye (1987) é o que produz um ganho social máximo. Em outras palavras, uma política é racional quando a diferença entre os valores que ela proporciona e os valores que ela sacrifica é positiva e maior que o saldo de qualquer outra opção. O racionalismo envolve o cálculo de todos os valores sociais, políticos e econômicos, sacrificados ou alcançados por uma política pública, e não apenas aqueles que podem ser medidos em termos monetários.

Na análise racional de uma política leva-se em consideração o conhecimento de todas as preferências valorativas da sociedade e seus respectivos pesos relativos, todas as alternativas disponíveis de políticas, todas as consequências de cada política alternativa, o cálculo das razões do benefício/custo de cada alternativa e a seleção da política mais eficiente.

De acordo com Medina (1987) este modelo supõe que o sistema político deveria operar como maximizador dos valores racionais. "Seu comportamento seria dirigido por objetivos estabelecidos conforme seu propósito ou suas funções" (p. 43).

6) Incrementalismo: política como variações sobre o passado - Para Thomas Dye (1987) o incrementalismo vê as políticas públicas como uma continuação das atividades do governo anterior, com apenas algumas modificações. Ele se baseia como ponto de partida nos programas e políticas existentes, para fazer acréscimos ou modificações nos programas e políticas em vigor.

Lindblom (1981) foi o primeiro cientista político a apresentar o modelo incremental em sua análise crítica ao modelo racional tradicional de tomada de decisões.

O modelo incremental reconhece a natureza nada prática da formulação racional de política e descreve um processo mais conservador, uma vez que os programas e políticas correntes são considerados como ponto de partida. Isso faz com que os formuladores geralmente aceitem a legitimidade dos programas estabelecidos e concordem em dar continuidade às políticas anteriores.

Em relação a este modelo, convém ressaltar:

a) o pouco tempo, conhecimento ou recursos financeiros disponíveis para pesquisar todas as alternativas às políticas em vigor;

b) a aceitação da legitimidade das políticas anteriores, em função da incerteza quanto às conseqüências de políticas completamente novas ou diferentes;

c) os altos investimentos que, talvez, tenham sido feitos nos programas vigentes, que desaconselham qualquer mudança radical;

d) a conveniência, uma vez que os acordos são mais fáceis quando consistem apenas de acréscimos ou decréscimos nas políticas vigentes;

e) raramente os seres humanos agem no sentido de maximizar todos seus valores; e

f) na ausência de objetivos ou valores societários definidos, é mais fácil, numa sociedade pluralista, dar continuidade a programas existentes.

7) Teoria dos jogos: política como escolha racional em situações competitivas - Segundo Thomas Dye (1987) este modelo é o estudo de decisões racionais, em situações em que dois, ou mais, participantes têm opções a fazer, e o resultado depende das escolhas que cada um faça. As políticas públicas são aplicadas em situações em que não existe uma escolha que seja independentemente melhor que outras, na qual os melhores resultados dependam do que os outros façam.

O modelo deriva do fato de que os tomadores de decisão estão envolvidos em escolhas que são interdependentes, nas quais cada "jogador" tem que ajustar sua conduta, de modo a refletir não só seus próprios desejos e aptidões, mas também suas expectativas a respeito do que os outros farão. Como exemplo, tem-se sua aplicação em decisões envolvendo a guerra e a paz, o uso de armas nucleares, a diplomacia internacional, barganhas e articulações para coalizões.

A teoria dos jogos é um modelo abstrato e dedutivo para formulação de políticas. Não descreve como as pessoas, de

fato, tomam decisões, mas, sim, o modo como procederiam, se tomassem decisões em situações competitivas, se elas próprias fossem totalmente racionais.

8) Teoria sistêmica: política como produto do sistema - Esta maneira de compreender as políticas públicas, para Thomas Dye (1987) consiste em encará-las como respostas de um sistema político, sujeito a forças advindas do meio ambiente. O conceito de sistema implica um conjunto identificável de instituições e atividades, que funcionam no sentido de transformar as demandas em políticas públicas com o apoio de toda a sociedade.

O conceito de sistema político tem sido empregado, geralmente, para analisar as causas e conseqüências da política pública. Assim, os resultados são as provisões oficiais dos valores do sistema e que, por sua vez, constituem a política pública.

A manutenção do sistema é feita mediante a produção de resultados razoavelmente satisfatórios, confiança nas ligações com o próprio sistema e o uso, ou ameaça do uso de força. Não obstante, reconhece-se que as políticas públicas podem exercer um efeito modificador sobre o meio ambiente e as demandas dele originadas e vice-versa.

Mediante as características dos modelos apresentados, observa-se que, para se avaliar uma política pública, torna-se necessário definir o que na verdade interessa avaliar.

Conforme observa Pinto (1986) mesmo uma rápida consulta à literatura disponível sobre o assunto indicará que o problema da avaliação reside na questão metodológica e na tentativa de encontrar o melhor modelo ou o melhor referencial.

Para Figueiredo e Figueiredo (1986) entre as várias opções do processo de avaliação de políticas públicas estão, entre outros, os objetivos explícitos ou implícitos da política, o processo político, a tomada de decisões dentro do programa, a satisfação da clientela-alvo no que concerne à consecução de suas necessidades. Também, de acordo com cada um desses itens, os critérios e formas de avaliação são variados. O importante é que se defina antecipadamente o que se vai avaliar.

Campos Filho (1986) sugere que na avaliação das políticas públicas, tanto no que concerne ao discurso do estado como no de sua efetiva ação prática, deve-se procurar levantar e compreender não somente as prioridades adotadas quanto aos objetivos sociais a serem atingidos, e os meios adotados, mas, também, quais foram os grupos sociais atendidos em seus interesses e quais os preteridos pela política, mesmo que essa consecução tenha sido parcial.

Para Valéria Oliveira, (1989, p. 1382)

"... o quadro geral da situação objeto de intervenção é igualmente um referencial fundamental a ser considerado num processo de avaliação e análise, ou seja, o estado inicial da realidade é ponto básico de referência para a interpretação da dimensão transformadora das políticas públicas. Mesmo ponderando que uma política não tem determinantes únicos, sofrendo as repercussões, negativas ou positivas das demais políticas governamentais, da conjuntura nacional e internacional, bem como da ideologia do-

minante e da legislação vigente, somente quando confrontadas com o quadro de necessidades é que podem ser avaliadas".

Segundo Nachmias (apud Figueiredo e Figueiredo, 1986) as pesquisas de avaliação se enquadram em dois tipos básicos: avaliação de processos e avaliação de impactos. "A avaliação de processos visa à aferição da eficácia: se o programa está sendo (ou foi) implementado de acordo com as diretrizes concebidas para a sua execução e se o seu produto atingirá (ou atingiu) as metas desejadas" (p. 110-1). Já a avaliação de impactos tem uma ambição mais ampla e bem mais complexa. "Ela diz respeito aos efeitos do programa sobre a população-alvo e tem, subjacente, a intenção de estabelecer uma relação de causalidade entre a política e as alterações nas condições sociais" (p. 111).

Vale lembrar, entretanto, que, no momento em que se faz referência à avaliação de políticas públicas, se está referindo a uma espécie de 'auditoria social', através da qual se procura coordenar todos os itens ligados às políticas públicas e à sua função (Abranches, apud Figueiredo e Figueiredo, 1986).

Figueiredo e Figueiredo (1986) propõem um quadro de avaliação de políticas, no qual são estabelecidos os objetivos, os tipos de pesquisas e os critérios para avaliação. Os autores dividem as políticas em dois grupos, as quais englobam diversas formas de implementação. No primeiro grupo - políticas ou programas com propósitos de produção de bens ou serviços públicos - pode-se ter como objetivo a avaliação do processo, por meio do acompanhamento e da avaliação da metodologia de implantação e execução do programa (monitoração). Para tais tipos de polí-

ticas, os objetos de avaliação das pesquisas são: a) a realização de metas ou resultados, cujo critério de aferição de sucesso/fracasso seria a eficácia objetiva; b) meios ou metodologia de implantação e execução, em que os critérios seriam, a eficácia funcional, administrativa e contábil; e c) relação de esforço/resultado, que seria efetuada por meio da análise do custo/benefício e do custo/resultado. Neste caso, o critério seria a eficiência instrumental e política.

No segundo grupo, em se tratando de políticas com o propósito de produzir impactos e mudanças nas condições sociais na vida da população, tem-se como objetivo a avaliação de impactos, por meio do acompanhamento, da avaliação e do controle dos efeitos do programa (intervenção controlada). Para essas políticas, os objetos de avaliação das pesquisas podem ser: a) impacto objetivo, com mudanças quantitativas nas condições materiais, cujo critério de aferição do sucesso/fracasso será a efetividade objetiva; b) impacto subjetivo, com mudanças subjetivas na percepção da população sobre seu bem-estar (nível de satisfação), cujo critério será a efetividade subjetiva; e c) impacto substantivo, com mudanças qualitativas nas condições de vida, cuja medida será a efetividade substantiva.

Como se pode observar, as características das políticas públicas e os objetivos da avaliação é que irão determinar os critérios e modelos de avaliação.

Assim, conforme sugerem Figueiredo e Figueiredo (1986) o critério usado para a avaliação dos objetivos de um programa pode ser o da eficácia objetiva, através do qual se

verifica se as metas atingidas são iguais, superiores ou inferiores aos objetivos propostos. "O modelo analítico empregado para a aferição do sucesso ou fracasso do programa consiste em medir se a diferença entre a meta atingida e a proposta está dentro de linhas toleráveis. Estes limites ditam a faixa do sucesso/fracasso da política" (p. 112).

Pelo fato de se procurar avaliar o Programa Troca-Troca tendo a eficácia como critério, representado pelo alcance dos objetivos, torna-se necessário apresentar o que compreende o modelo por objetivos.

2.2.1. O modelo por objetivos

Muito se tem discutido acerca do desempenho das organizações. No entanto, não existe um quadro teórico definido sobre o assunto. Existem conceitos diversos, mas, ainda se tem muita dificuldade para estabelecerem-se critérios satisfatórios para o desempenho organizacional.

Para Katz e Kahn (1987, p. 169), a suposição é a "de que a dificuldade é essencialmente teórica e conceitual e que a aplicação dos remédios deve começar com o esclarecimento conceitual".

Uma das medidas de desempenho das organizações mais usada é a eficácia. "Etmologicamente, eficácia significa capacidade ou potencialidade para alcançar resultados almejados" (Sander, 1982, p. 12). No entanto, a literatura demonstra que a

eficácia organizacional tem sido definida de acordo com o modelo teórico utilizado, gerando uma grande controvérsia.

Para Zey-Ferrell (1979, p. 326) "a principal dificuldade para se definir eficácia se origina, até certo grau, em sua abstração e generalidade (...). Termos diferentes, como desempenho, objetivos, produtividade, eficiência - têm sido usados para designar eficácia, além de terem sido utilizados para designar diversos fenômenos". Em consequência, ainda segundo o autor, eficácia é definida em termos dos fatores que os pesquisadores consideram mais importantes.

Yuchtman e Seashore (apud Zey-Ferrell, 1979, p. 326) resumizam o presente estágio de desenvolvimento da medida de eficácia:

'o paradigma clássico consiste de algumas medidas de eficácia - produtividade, lucro, por exemplo - como variável dependente, e de várias medidas psicológicas e sociológicas como variável independente. As variáveis independentes são usualmente tratadas de maneira relativamente sofisticada. Pouca atenção, entretanto, tem sido dada ao próprio conceito de eficácia'.

Katz e Kahn (1987, p. 168) ao descreverem o conceito de eficácia organizacional, também concordam que:

"não há falta de material sobre os critérios quanto ao êxito organizacional. A literatura está cheia de referências pertinentes a eficiência, produtividade, absenteísmo, giro de empregados e rentabilidade - tudo oferecido implícita ou explicitamente, em separado ou em combinação, como definições de eficácia organizacional. A maior parte do que se escreveu quanto ao significado desses critérios e quanto à sua inter-relação é questão de julgamento e portanto, suscetível de discussão. O pior é que

a literatura está eivada de conselhos que parecem sagazes, mas que são tautológicos e contraditórios".

Vale ressaltar que a maioria dos autores concorda em pelo menos um ponto ao se referir à eficácia organizacional: que ela se refere à capacidade da organização em adquirir e utilizar prontamente recursos na busca de algum tipo de resultado (Zey-Ferrell, 1979).

De acordo com Campbell (apud Hall, 1984) na análise organizacional a eficácia deve ser caracterizada por fatores variados, além de a escolha do critério a ser empregado para a mensuração depender do tipo de organização a ser estudado. Conforme esta orientação, a avaliação da eficácia consiste em elaborar medidas que sirvam como indicadores para se verificar o grau em que os objetivos estão sendo alcançados.

Segundo Zey-Ferrell (1979) o modelo de objetivos tem sido o mais utilizado pelos pesquisadores para o estudo da eficácia organizacional, originando-se daí as principais tentativas para sua conceituação.

De acordo com Hall (1984) o modelo de eficácia segundo os objetivos é, ao mesmo tempo, simples e complexo. Em sua versão simples, segundo Etzioni (apud Hall, 1984, p. 198) a eficácia foi definida como o 'grau em que [uma organização] realiza suas metas' (1). Sua complexidade está no fato de que a maioria das organizações tem objetivos múltiplos e normalmen-

(1) O conceito "objetivos" foi traduzido do original para a língua portuguesa pelo termo "metas".

te conflitantes.

Para Price (apud Machado da Silva, 1984, p. 207) nesta abordagem, "eficácia é basicamente definida em termos de grau ou medida de alcance de objetivos organizacionais". Consequentemente, o conceito de objetivos organizacionais torna-se o foco central nesta definição. Como uma organização pode possuir diversos objetivos, a eficácia deve ser medida com base naqueles objetivos que foram alcançados. Quanto maior o grau com que a organização alcance seus objetivos, tanto mais eficaz é ela.

De acordo com Marinho (1990) quase todas as teorias ligadas à sociologia reconhecem a importância do estudo dos objetivos na análise organizacional, porque a maior parte das atividades desenvolvidas em uma organização pode ser relacionada com seus objetivos. Ainda segundo o autor,

"... se por um lado, se reconhece que os objetivos de uma organização são sua própria razão de ser, por outro se constata a ausência de uma maior sistematização em torno do assunto, dificultando, assim, o avanço no tratamento adequado do mesmo. Um passo inicial no sentido de superar essa dificuldade e estabelecer, desse modo, as bases de um novo objeto de estudo, estaria em compreender a natureza do que se costuma chamar de objetivos organizacionais, ou seja, o que são, que fatores os determinam e que impacto podem ter nas organizações e na sociedade" (p. 06).

Os objetivos da organização, segundo Etzioni (apud Sergeant e Feres, 1972, p. 102) representam

'... um estado que a organização está tentando alcançar. Um objetivo é uma imagem do estado

futuro que pode ou não vir a realizar-se. Uma vez realizado, torna-se parte da organização ou de seu ambiente, mas deixa de ser uma imagem que orienta as atividades da organização e, portanto, deixa de ser um objetivo. O objetivo da organização pode ser determinado da mesma maneira que outras características da organização o são. Pode ser determinado pelo exame de processos organizacionais, como fluxo de trabalho de uma fábrica, e por atributos da sua estrutura, tais como prioridades na alocação de recursos ou distribuição de pessoal'.

Pode-se observar que os objetivos de qualquer organização constituem uma "abstração dos desejos dos membros e das pressões provenientes do ambiente e do sistema interno" (Hall, 1984, p. 199).

Katz e Kahn (1987) comentam que os objetivos da organização não são os objetivos conscientes de seus líderes ou de seus membros, de modo geral, mas, sim, os resultados que representam a fonte de energia para sua manutenção.

Segundo Perrow (apud Hall, 1984, p. 199) dois tipos de objetivos geralmente são destacados na literatura: os objetivos oficiais e os objetivos operacionais. Os objetivos oficiais são 'os objetivos gerais da organização tais como descritos nos alvarás, nos relatórios anuais, nas declarações públicas dos principais executivos e em outros pronunciamentos autorizados'. Os objetivos operacionais 'designam os fins buscados através da política efetiva de operação da organização; eles nos informam o que a organização está realmente tentando fazer, independentemente do que as metas oficiais afirmam ser seus objetivos'.

Perrow (1981) ainda descreve outras cinco categorias de objetivos organizacionais que ajudam a saber qual é o ponto de vista que está sendo adotado:

a) Objetivos de sociedade: engloba alguns tipos de objetivos de grandes organizações, que preenchem as necessidades da sociedade, como por exemplo: produzir bens e serviços, manter a ordem pública, criar e manter valores culturais;

b) Objetivos de produção: nesta categoria, o ponto de referência é o público que entra em contato com a organização. Trata-se de tipos de produção definidos em função do consumidor, tais como: bens de consumo, serviços a empresas, educação e saúde;

c) Objetivos de sistema: o ponto de referência desta categoria é o estado ou a maneira de funcionar da organização, independentemente dos bens e serviços que produza, ou dos objetivos dela resultantes. Trata-se de como funciona o sistema e o que ele cria. Como exemplos, põe-se ênfase nos lucros, no crescimento e na estabilidade da organização;

d) Objetivos de produto: aqui, o ponto de referência é as características dos bens e serviços produzidos, como, por exemplo: ênfase quanto à qualidade e quantidade dos produtos, a variedade, o estilo, a disponibilidade, a originalidade dos produtos e sua inovação; e

e) Objetivos derivados: uso enfatizado pela organização do poder conseguido, na consecução de outros objetivos a fim de influenciar seus próprios membros e o ambiente. Como exemplos, têm-se: metas políticas, serviços comunitários, de-

envolvimento profissional, políticas de investimento e localização das instalações.

Na análise de Thompson e McEwen (apud Marinho, 1990, p. 16) "... a questão dos objetivos está essencialmente em determinar as relações desejadas entre a organização e a sociedade que, por sua vez, é uma questão do que a sociedade deseja que seja feito". Assim, "os objetivos parecem resultar da interação, tanto dentro das organizações como entre estas e seu ambiente" (Thompson e McEwen, apud Etzioni, 1973, p. 187).

Karpik (apud Marinho, 1990, p. 18) define os objetivos "como as intenções e futuros estados desejados dos atores individuais ou das coalizões de atores em circunstâncias nas quais a coletividade estabelece um acordo em relação aos fins desejados". Assim, segundo o autor, a política é definida através dos resultados da ação coletiva e representa a implementação da coalizão em direção aos objetivos.

Djalma de Oliveira (1989) alerta para o fato de que objetivo é como que o indicador do caminho a ser seguido, isto é, o ponto ou alvo que se pretende atingir. O estabelecimento de objetivos é essencial para o desenvolvimento de qualquer atividade. A formalização dos objetivos decorre das expectativas dos indivíduos e grupos, de dentro ou de fora da organização, quanto a uma situação futura que satisfaça esses anseios.

Com base na idéia de que a administração consiste em realizar coisas, Simon (1979) aponta os objetivos organizacionais como o principal critério para determinar-se especificamente o que será realizado. Para isso, o autor considera no

contexto do processo decisório, os objetivos como insumos ao curso da ação a ser seguido, observando que tais objetivos são produtos das interações entre os membros da organização.

Etzioni (1984) destaca a importância de algumas das funções dos objetivos, entre elas: a) apresentar uma situação futura e indicar uma orientação que a organização procurará seguir, já que os objetivos estabelecem linhas mestras para a atividade da organização; b) constituir uma fonte de legitimidade que justifique as atividades de uma organização e, na verdade, até a sua própria existência; c) servir de padrões, por meio dos quais os membros de uma organização e os estranhos a ela possam avaliar seu êxito, isto é, sua eficiência e seu rendimento; e d) servir, de maneira semelhante, como unidade de medida para o estudioso de organizações que tente verificar e comparar sua produtividade.

Os objetivos organizacionais constituem uma das variáveis do desempenho organizacional (grau ou medida de alcance dos objetivos/metast). Thompson e McEwen (apud Etzioni, 1973, p. 177-8) concordam com esta proposição ao comentarem que a definição dos objetivos organizacionais "é comumente empregada como padrão para a avaliação do desempenho da organização".

Conforme destaca Hall (1984, p. 201) "a utilização mais simples do modelo de metas sugere que uma organização é eficaz à medida que atinge seus objetivos".

De acordo com Campbell (apud Hall, 1984, p. 201)

'a visão centrada nas metas faz uma pressuposição razoavelmente explícita de que a organização está nas mãos de um conjunto racional de

pessoas responsáveis pelas decisões, que têm em mente um conjunto de metas que desejam alcançar. Além disso, essas metas são suficientemente pouco numerosas para serem manejáveis e podem ser suficientemente bem definidas para que sejam compreendidas. Dado que as metas podem ser identificadas desse modo, deveria ser possível planejar as melhores estratégias administrativas para atingi-las. Dentro dessa orientação, o modo de avaliar a eficácia organizacional consistiria em desenvolver medidas de critérios para avaliar quão bem as metas estão sendo alcançadas'.

Este modelo, no entanto, tem sofrido críticas dos cientistas sociais. Hannan e Freeman (apud Hall, 1984) questionam sua utilidade, ao assinalarem que o conceito de objetivos oficiais é de difícil manejo devido à multiplicidade dos objetivos apresentados por uma organização, muitas vezes conflitantes. Argumentam, também, com o fato de as diversas unidades da organização possuírem objetivos próprios, que podem ser processados de maneira divergente, mesmo quando estão de acordo com os objetivos oficiais.

Esta primeira crítica também é observada no trabalho de Machado da Silva (1984). Além dessa, o autor apresenta uma segunda crítica, que se refere à "evidência que grupos de natureza diversa (membros da cúpula diretiva; gerentes em nível médio e operacional; conselhos executivos e deliberativos; clientes etc.) podem valorar objetivos operativos diferentes como critérios para avaliação da eficácia organizacional" (p. 207).

Mesmo considerando-se as críticas relativas ao modelo por objetivos, verifica-se, no entanto, sua utilidade para se avaliar a eficácia dos programas ou políticas implementadas pelos diferentes segmentos da sociedade. Como os objetivos envol-

vem intenções e resultados, o modelo torna-se útil para a tomada de decisão e serve, da mesma forma, como um processo de retroalimentação para o direcionamento das atividades da organização.

3. METODOLOGIA

No capítulo precedente foi apresentada a fundamentação teórico-empírica deste trabalho, na qual foram tecidas algumas considerações sobre o estado, a sociedade e as políticas públicas, a avaliação e o modelo de objetivos para o estudo da eficácia.

As pesquisas, os estudos e conceitos apresentados embasam o referencial metodológico a ser utilizado para a coleta e a análise dos dados desta pesquisa, já que se procura avaliar o Programa Troca-Troca com base no critério da eficácia representada pelo modelo de objetivos.

O presente capítulo destina-se a apresentar os procedimentos metodológicos e o delineamento da pesquisa em pauta.

3.1. Questionamentos da pesquisa

Com o objetivo de responder à questão central deste trabalho, ou seja, a de verificar se o Programa Troca-Troca atendeu ao critério de eficácia no que se refere ao objetivo da produção de alimentos básicos no Estado de Santa Catarina, no período entre 1983 e 1987, foram feitas as seguintes perguntas de pesquisa:

1. Quais os objetivos do Programa Troca-Troca, implantado pelo Governo do Estado de Santa Catarina, no período entre 1983 e 1987?

2. Qual o volume da produção dos alimentos básicos, por microrregião, antes e depois da implantação do Programa Troca-Troca?

3. Qual o número de equipamentos agrícolas financiados pelo Programa Troca-Troca, por microrregião, no período entre 1983 e 1987?

4. A formação de grupos informais de associativismo possibilitou a aquisição de equipamentos agrícolas, por microrregião, no período entre 1983 e 1987?

5. Qual a relação entre o tamanho da área plantada, da área colhida e do volume da produção obtida em alimentos básicos, antes e depois da implantação do Programa Troca-Troca, por microrregiões?

6. O Programa Troca-Troca, implantado pelo Governo do Estado de Santa Catarina, no período entre 1983 e 1987 atendeu ao critério de eficácia no que se refere à produção de alimentos básicos, como objetivo alcançado?

3.2. Definição constitutiva dos termos e das variáveis

. Programa Troca-Troca - consiste num sistema de pagamento por compensação que permite ao agricultor optar por pagar os financiamentos contraídos junto aos agentes financeiros com produtos agrícolas ou seus equivalentes em preços mínimos, fixados pelo Governo do Estado de Santa Catarina.

. Estado - compreende a pólis, ou melhor dito, aquela esfera de atividade representada pelo governo de uma sociedade, seja no âmbito municipal, estadual ou federal.

. **Política** - um curso de ação conscientemente escolhido e orientado para um determinado fim.

. **Política pública** - Uma norma ou ação emanada de uma organização, seja ela o governo legítimo de uma sociedade, seja uma empresa, com o objetivo de melhorar o bem-estar ou a qualidade de vida de seus membros.

. **Modelo** - representação simplificada de algum aspecto da realidade que possibilite sua interpretação.

. **Critério** - indicador que serve de base para a avaliação de um programa, neste estudo o Troca-Troca, como, por exemplo, a eficácia representada pelo modelo por objetivos.

. **Objetivo** - algo que a organização pretende alcançar.

. **Formulação** - início de um programa, ou de uma política, representado pelo momento de sua criação.

. **Implantação** - representa o momento da implementação de um programa, ou de uma política, ou seja, o momento em que este é posto em prática.

. **Avaliação** - é um processo de atribuição de valor, que procura classificar o peso de um programa ou atividade.

. **Microregião** - conjunto de municípios de uma determinada área geográfica, agrupados pela proximidade geográfica e características comuns, que os distinguem dos demais.

. **Safra** - refere-se ao resultado da produção agrícola de algum produto num determinado período. Assim, por exemplo, a safra 1982/83 refere-se à produção agrícola que, começada com o plantio das sementes em 1982, terminou com a colheita no início de 1983.

. **Infra-estrutura tecnológica** - todo e qualquer tipo de utensílio ou equipamento agrícola, motorizado ou não, no caso da agricultura com a finalidade de cultivar a terra ou processar alimentos.

. **Pequeno produtor rural** - o agricultor que possui uma pequena propriedade, usualmente destinada apenas ao sustento de sua família (voltada para a produção de subsistência).

. **Associativismo informal** - refere-se à formação de grupos de agricultores como meio de aquisição de equipamentos agrícolas de custo mais elevado, para ser utilizado pelos membros do próprio grupo.

. **Área plantada** - terreno cultivado pelo agricultor para o plantio de produtos agrícolas.

. Área colhida - parcela do terreno plantado que, efetivamente, foi trabalhado no processo da colheita.

. Produção obtida - montante dos produtos agrícolas (alimentos) produzidos numa determinada área.

3.3. Definição operacional dos termos e das variáveis

. O Programa Troca-Troca - foi avaliado tomando-se por base o critério de eficácia quanto à produção de alimentos básicos, como objetivo. Levou-se em consideração o volume da produção dos alimentos básicos, por microrregião, antes e depois da implantação do Programa, para se verificar se houve variação no volume da produção.

Assim, quanto maior o índice, ou taxa, de produção, tanto mais eficaz terá sido o Programa Troca-Troca.

$$\text{índice de produtividade útil} = \frac{\text{produção obtida}}{\text{área plantada}}$$

$$\text{índice de produtividade final} = \frac{\text{produção obtida}}{\text{área colhida}}$$

$$\text{taxa de aproveitamento da área plantada} = \frac{\text{área colhida}}{\text{área plantada}} \times 100$$

. Área plantada - é expressa pelo número de hectares cultivados por microrregião homogênea, de Santa Catarina, no plantio de produtos agrícolas, anterior e posteriormente à implantação do Programa Troca-Troca.

. Área colhida - é expressa pelo número de hectares em que, efetivamente, se conseguiu obter alguma produção, por microrregião homogênea de Santa Catarina, antes e depois da implantação do Programa Troca-Troca.

. Produção obtida - é representada pelo montante, em toneladas, dos produtos agrícolas (alimentos) produzidos, por microrregião homogênea, de Santa Catarina, anterior e posteriormente à implantação do Programa Troca-Troca.

. Infra-estrutura tecnológica - é o número dos equipamentos financiados com o desenvolvimento do Programa Troca-Troca, por microrregião homogênea, de Santa Catarina, no período entre 1983 e 1987.

. Pequeno produtor rural - assim definido pelo Programa Troca-Troca pelas seguintes características: a) renda de

no máximo 600 MVR quando explorasse a agropecuária em geral, e 3.000 MVR quando explorasse a avicultura e a suinocultura; b) possuísse no máximo, cem hectares de área quando explorasse a agropecuária em geral, e duzentos hectares quando explorasse a pecuária extensiva; e c) tivesse a agropecuária como sua principal atividade.

. Associativismo informal - caracterizado pelo número de grupos formados por agricultores durante o período entre 1983 e 1987, definidos pelo Programa Troca-Troca e constituídos de, no mínimo, três agricultores que tivessem as características citadas na definição de pequeno produtor rural, com a seguinte ressalva: quando constituídos por parentes entre si, os componentes deviam ter rendas independentes.

3.4. Delimitação da pesquisa (unidade de observação)

A unidade de observação deste estudo compreende os técnicos da Secretaria da Agricultura e do Abastecimento responsáveis pela formulação e implantação do Programa Troca-Troca, bem como os pequenos produtores rurais, por microrregiões homogêneas do Estado de Santa Catarina.

O Quadro 2 apresenta a distribuição dos municípios pelas 16 microrregiões homogêneas de Santa Catarina.

Quadro 2: NÚMERO E NOME DAS MICRORREGIÕES HOMOGÊNEAS DE SANTA CATARINA E DOS MUNICÍPIOS JURISDICIONADOS

Nº	NOME	MUNICÍPIOS
292	Colonial de Joinville	Araquari, Barra Velha, Corupá, Garuva, Guarimir, Itapoá, Jaraguá do Sul, Joinville, São Francisco do Sul, Schroeder.
293	Litoral de Itajaí	Balneário de Camboriú, Ilhota, Itajaí, Itapema, Navegantes, Penha, Piçarras.
294	Colonial de Blumenau	Ascurra, Benedito Novo, Blumenau, Botuverá, Brusque, Gaspar, Guabiruba, Indaial, Luiz Alves, Massaranduba, Pomerode, Presidente Nereu, Rio dos Cedros, Rodeio, Timbó, Vidal Ramos, Apiúna, Doutor Pedrinho.
295	Colonial do Itajaí do Norte	Dona Emma, Ibirama, José Boiteux, Presidente Getúlio, Vitor Meirelles, Witmarsun.
296	Colonial do Alto Itajaí	Agrolândia, Agronômica, Atalanta, Aurora, Imbuia, Ituporanga, Laurentino, Lontras, Petrolândia, Pouso Redondo, Rio do Campo, Rio do Oeste, Rio do Sul, Salete, Taió, Trombudo Central.
297	Florianópolis	Biguaçu, Florianópolis, Garopaba, Governador Celso Ramos, Palhoça, Paulo Lopes, Porto Belo, Santo Amaro da Imperatriz, São Jo-

sé, Tijucas.

298 - Colonial Serrana Catarinense

Águas Mornas, Alfredo Wagner, Angelina, Anitápolis, Antônio Carlos, Canelinha, Leoberto Leal, Major Gercino, Nova Trento, Rancho Queimado, São Bonifácio, São João Batista.

299 - Litoral de Laguna

Imaruí, Imbituba, Laguna.

300 - Carbonífera

Armazém, Braço do Norte, Criciúma, Forquilha, Grão Pará, Gravatal, Lauro Müller, Morro da Fumaça, Orleans, Pedras Grandes, Rio Fortuna, Santa Rosa de Lima, São Ludgero, São Martinho, Siderópolis, Treze de Maio, Tubarão, Urussanga.

301 - Litoral Sul Catarinense

Araranguá, Içara, Jaguaruna, Maracajá, Santa Rosa do Sul, São João do Sul, Sombrio.

302 - Colonial do Sul Catarinense

Jacinto Machado, Meleiro, Nova Veneza, Praia Grande, Timbé do Sul, Turvo.

303 - Campos de Lages

Bom Jardim da Serra, Bom Retiro, Correia Pinto, Lages, Otacílio Costa, São Joaquim, Urubici, Urupema.

304 - Campos de Curitibanos

Abdon Batista, Anita Garibaldi, Campo Belo do Sul, Campos Novos, Celso Ramos, Curiti-

banos, Lebon Régis, Ponte Alta, Santa Cecília, São José do Cerrito, Timbó Grande.

305 - Colonial do Rio do Peixe

Água Doce, Arroio Trinta, Caçador, Capinzal, Catanduvas, Concórdia, Erval Velho, Fraiburgo, Herval D'Oeste, Ibicaré, Ipira, Ipumirim, Irani, Itá, Jaborá, Joaçaba, Lacerdópolis, Lindóia do Sul, Ouro, Peritiba, Pinheiro Preto, Piratuba, Ponte Serrada, Presidente Castelo Branco, Rio das Antas, Salto Veloso, Seara, Tangará, Treze Tílias, Tunápolis, Videira, Xavantina.

306 - Colonial do Oeste Catarinense

Abelardo Luz, Águas de Chapecó, Anchieta, Caibi, Campo Erê, Caxambu do Sul, Chapecó, Coronel Freitas, Cunha Porã, Descanso, Dionísio Cerqueira, Fachinal dos Guedes, Galvão, Guaraciaba, Guarujá do Sul, Iporã do Oeste, Iraceminha, Itapiranga, Maravilha, Marema, Modelo, Mondaí, Nova Erechim, Palma Sola, Palmitos, Pinhalzinho, Quilombo, Romelândia, São Carlos, São Domingos, São José do Cedro, São Lourenço D'Oeste, São Miguel D'Oeste, Saudades, Serra Alta, União do Oeste, Vargeão, Xanxerê, Xaxim.

307 - Planalto de Canoinhas

Campo Alegre, Canoinhas, Irineópolis, Itaiópolis, Mafra, Major Vieira, Matos Costa, Monte Castelo, Papanduva, Porto União, Rio Negrinho, São Bento do Sul, Três Barras.

3.4.1. Design e perspectiva da pesquisa

A pesquisa é do tipo "ex post facto", e não experimental, uma vez que, nela, não se procurou manipular as variáveis para testar suas interferências. Possui, também, caráter descritivo, pois procura descrever e interpretar os possíveis relacionamentos existentes entre as características e os objetivos do Programa Troca-Troca, e a sua eficácia.

O nível de análise é o organizacional, pois leva-se em consideração o modelo organizacional de eficácia, representado pelo modelo de objetivos.

O método que caracteriza esta pesquisa é o comparativo, já que se procura identificar similaridades e diferenças no que se refere à produção dos alimentos básicos, à aquisição de equipamentos agrícolas e à formação do associativismo informal, por microrregião do Estado de Santa Catarina, no período entre 1983 e 1987.

A perspectiva da pesquisa é diacrônica com corte transversal, pois procura-se avaliar o Programa Troca-Troca desde sua implantação, em 1983, até o ano de 1987. Este período foi analisado tomando-se como base, também o período anterior à implantação do Programa Troca-Troca, para efeito de comparações. Assim, um maior destaque é dado ao período que compreende as safras entre 1983/84 e 1986/87, o do desenvolvimento do referido Programa e ao período anterior, o das safras 1978/79 a 1982/83.

3.5. Dados: seus tipos, coleta e tratamento

Os tipos dos dados são de natureza primária e secundária:

. **Dados primários** - referem-se aos depoimentos coletados junto aos técnicos da Secretaria da Agricultura e do Abastecimento, responsáveis pela formulação e implantação do Programa Troca-Troca.

A coleta dos dados primários deu-se mediante entrevistas não estruturadas.

. **Dados secundários** - baseiam-se nos dados coletados em relatórios emitidos pelo Instituto de Planejamento e Economia Agrícola de Santa Catarina - CEPAS/SC, e pela Secretaria da Agricultura e do Abastecimento, relativos à produção de alimentos básicos, à aquisição de equipamentos agrícolas e à formação do associativismo informal.

A análise documental é a técnica de coleta que serve de base para se verificar a produção de alimentos básicos, a aquisição de equipamentos agrícolas e a formação do associativismo informal.

A técnica utilizada para o tratamento e a análise dos dados foi a análise quantitativa, desenvolvida através da quantificação da produção agrícola no período anterior e posterior

à implantação do Programa Troca-Troca. Assim, gráficos e tabelas espelham as áreas plantada e colhida, bem como a produção obtida. Ainda, os dados referentes ao associativismo informal e à infra-estrutura tecnológica foram apresentados por tabelas.

Os depoimentos coletados junto aos técnicos da Secretaria da Agricultura e do Abastecimento foram analisados de forma qualitativa.

3.6. Limitações da pesquisa

A presente pesquisa, apesar da metodologia empregada nos procedimentos de análise e de avaliação, apresenta algumas limitações.

Quanto ao modelo por objetivos no estudo da eficácia - considerado como o mais adequado para avaliar-se o desempenho do Programa Troca-Troca - alguns autores, como, por exemplo, Hall (1984) afirma que o modelo de eficácia segundo os objetivos é ao mesmo tempo simples e complexo. Para Etzioni (apud Hall, 1984) a maioria das organizações têm objetivos múltiplos e usualmente conflitantes, o que, às vezes, pode dificultar a verificação da eficácia organizacional. Ressalte-se, ainda, que, os objetivos do Programa Troca-Troca não foram quantificados, isto é, não foram numericamente definidos o que limitou o estudo da eficácia do Programa.

Em relação aos dados primários, apesar de terem sido realizadas entrevistas não estruturadas junto aos técnicos ligados à implantação do Programa Troca-Troca, observa-se que não foi realizado nenhum tipo de entrevista com os pequenos produtores rurais do Estado de Santa Catarina. Assim, os dados que dizem respeito aos pequenos agricultores foram coletados secundariamente por meio de relatórios da Secretaria da Agricultura e do Abastecimento. Referem-se, principalmente, a dados quantitativos sobre a população diretamente beneficiada pelo programa, mas não possibilitam uma análise qualitativa quanto ao nível de satisfação dela. Além disso, por não se ter usado o conceito de efetividade - representado pela capacidade da organização em produzir a solução ou a resposta desejada pelos membros da comunidade - foi reforçada esta limitação.

Outro fato importante a ressaltar-se, é que a presente pesquisa não se preocupou com um dos objetivos diretos do Programa Troca-Troca, o de aumento da renda do pequeno produtor rural. Tal fato se deve, sobretudo, à dificuldade em se encontrar dados confiáveis que pudessem espelhar a efetiva realidade do Programa.

Uma última limitação refere-se aos períodos analisados, uma vez que o período administrativo do governo posterior àquele que implantou o Programa Troca-Troca não foi levado em consideração nesta pesquisa para efeitos de comparações. Quanto ao período anterior à implantação do Programa, ressalte-se que seus dados são insuficientes, o que prejudicou a análise da comparação da pesquisa.

4. APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

Neste capítulo, procurou-se descrever os resultados da pesquisa, por meio da verificação de uma variável independente "o Programa Troca-Troca", em relação a sua variável dependente "desempenho", focalizada em termos de aumento ou diminuição da produção de alimentos básicos no Estado de Santa Catarina.

Para chegar-se a uma análise mais precisa da eficácia do Programa Troca-Troca, buscou-se fazer uma análise descritiva, caracterizando a agricultura do Estado de Santa Catarina, principalmente no período anterior à implantação do Programa Troca-Troca para, posteriormente, analisar-se alguns fatores que envolvem esse Programa.

Desta forma, tentou-se demonstrar a influência do Programa Troca-Troca na produção agrícola catarinense, no período entre 1983 e 1987, bem como o grau de alcance dos seus objetivos.

4.1. Caracterização da agricultura do Estado de Santa Catarina

Para melhor se entender o mecanismo da pesquisa, feita por meio da análise e da interpretação dos dados, preliminarmente, faz-se necessário uma apresentação descritiva da estrutura agrícola do Estado de Santa Catarina, principalmente a anterior à implantação do Programa Troca-Troca.

Com uma área de 95.985 km², distribuídos entre 95.483 km² de área terrestre e 502 km² de águas internas, Santa Catarina está localizada na Região Sul do Brasil, representando 16,61% do território regional e 1,13% do território nacional.

O território catarinense apresenta uma topografia acidentada, razão pela qual a exploração agropecuária tem uma distribuição irregular em todo o Estado, como se pode observar nas Tabelas 11, 12 e 13, que tratam da análise da produção agrícola catarinense.

Segundo dados da Síntese Anual da Agricultura de Santa Catarina - 1986-87, em torno de 30% apenas da área do Estado é apropriada para culturas anuais, sem restrição à motomecanização. Mesmo considerando-se o pequeno tamanho do território catarinense em relação ao nacional, a participação da economia catarinense tanto na geração da renda interna do Brasil quanto da Região Sul é de 3,69% e 20,28%, respectivamente. Evidencia-se, a grosso modo, um uso economicamente mais eficiente do território do que é feito, em média, no País e na Região.

Se for considerado apenas o setor primário, a participação de Santa Catarina é de 5,93% na renda interna do Brasil e 16,30% na da Região Sul (Síntese Anual da Agricultura de Santa Catarina - 1982), o que faz com que este setor seja mais importante para a economia estadual do que é para a média do País e, tenha, aproximadamente, a mesma importância no Estado e na Região Sul.

O setor primário do Estado de Santa Catarina participou, em 1960, com 41,88% no total da renda gerada internamente. Em 1970, essa participação foi de 26,19%, baixando em 1980 para 16,50% (Síntese Anual da Agricultura de Santa Catarina - 1982). Essa diminuição relativa do setor primário, comparada com os demais setores, pode ser considerada normal num processo de desenvolvimento que tem seu centro mais dinâmico na industrialização. Não obstante, adicionando-se à contribuição das indústrias que transformam produtos de origem agropecuária, observa-se que, no conjunto, o setor representa uma parcela considerável na formação da renda interna estadual.

Santa Catarina destaca-se no cenário nacional, conforme a Síntese Anual da Agricultura de Santa Catarina - 1986-87, como primeiro produtor de alho, maçã, e fumo; segundo produtor de cebola; quinto produtor de feijão, batata-inglesa, milho e trigo; sétimo produtor de arroz e oitavo produtor de raiz de mandioca, de soja e tomate. Além da expressão no âmbito nacional, o Estado tem características próprias, tais como a diversificação da produção e a quase auto-suficiência quando considerados a produção e o consumo.

Além do abastecimento interno e do comércio interestadual, o setor primário catarinense exporta parte da sua produção para o mercado internacional, sob a forma de produtos agrícolas tanto in natura quanto beneficiados. Em 1980, por exemplo, foi exportado o volume total de 1.215.495 toneladas, do qual 1.123.270 toneladas de produtos de origem vegetal, enquanto que 92.225 toneladas, de origem animal, representando o valor total de 602.611.000 dólares (Síntese Anual da Agricultura de Santa Catarina - 1982).

Feita a apresentação geral dos aspectos agrícolas do estado de Santa Catarina, caracterizam-se, a seguir, os fatores que contribuem para o desempenho do setor agrícola catarinense.

4.1.1. Estrutura fundiária

O Estado de Santa Catarina é caracterizado pela pequena propriedade rural. Este modelo decorre, principalmente, do processo de ocupação do território, que levou à diversificação e à regionalização da produção e à distribuição mais homogênea da população, tornando o Estado o de menor índice de concentração de posse da terra do País.

Segundo a Fundação IBGE (apud Síntese Anual da Agricultura de Santa Catarina - 1982 e 1989-90), em 1940 a área média dos estabelecimentos agrícolas era de 55,00 ha; em 1950, de 50,93 ha; em 1960, de 37,62 ha; em 1970, de 33,91 ha; em 1975, de 33,30 ha; em 1980, de 34,60 ha; chegando em 1985, a 31,44

ha, o que demonstra uma tendência à diminuição da área média, ocasionada, principalmente, pelo aumento do número de estabelecimentos.

Tabela 1: NÚMERO DOS ESTABELECIMENTOS AGRÍCOLAS NO PERÍODO DE 1970 A 1985 E ÁREAS OCUPADA E MÉDIA, EM 1985, POR MICRORREGIÃO HOMOGÊNEA DE SANTA CATARINA

MICRORREGIÃO	NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS					ÁREA OCUPADA			
	1970	1975	1980	1985		1985			
	F. A.	F. A.	F. A.	F. A.	F. R.	F. A.	F. R.	MÉDIA	
Colonial Joinville	8.034	7.632	7.301	7.710	3,2	203.783	2,8	26,4	
Litoral de Itajaí	2.291	1.917	1.487	1.512	0,6	52.584	0,7	34,8	
Colonial Blumenau	18.833	18.025	16.807	17.124	7,2	346.647	4,7	20,2	
Col. Itajaí Norte	4.442	4.981	4.520	4.684	2,0	107.347	1,5	22,9	
Col. Alto Itajaí	12.603	13.915	14.749	16.391	7,0	352.749	4,7	21,5	
Florianópolis	6.474	5.768	5.031	4.137	1,7	123.703	1,7	29,9	
Col. Serrana Cat.	8.734	8.360	8.480	9.227	3,8	291.629	3,8	31,6	
Litoral de Laguna	3.138	3.925	3.651	3.749	1,5	54.035	0,7	14,4	
Carbonífera	12.662	12.606	12.970	15.132	7,6	324.865	4,4	21,5	
Lit. Sul Catarin.	7.282	6.894	6.924	7.439	3,0	123.663	1,7	16,6	
Col. Sul Catarin.	5.965	5.837	5.955	6.096	2,5	123.678	1,7	20,3	
Campos de Lages	7.287	7.265	7.537	9.294	3,8	1.107.295	15,0	119,1	
Campos Curitibanos	12.780	11.906	12.636	14.159	6,0	1.074.901	14,5	75,9	
Colonial Rio Peixe	27.708	25.762	26.072	28.791	12,1	1.020.384	13,8	35,4	
Col. Oeste Catar.	53.673	57.300	65.977	72.506	30,7	1.243.108	16,8	17,1	
Planalto Canoinhas	15.673	15.177	16.062	17.411	7,3	849.620	11,5	48,8	
TOTAL	206.978	207.270	216.159	235.361	100,0	7.399.993	100,0	31,4	

Fonte: Síntese Anual da Agricultura de Santa Catarina - 1986-87 e 1989-90.

A Tabela 1 mostra o número de estabelecimentos agrícolas existentes no período compreendido entre 1970 e 1985, distribuídos por microrregiões homogêneas, bem como sua participação relativa no total do Estado.

Apenas para fins de análise, acrescentou-se na Tabela 1 a área ocupada em 1985 pelas microrregiões homogêneas de Santa Catarina. Com isso tornou-se possível verificar que a microrregião Colonial do Oeste Catarinense, responsável pela maior parcela da produção agrícola do Estado, é a que apresenta o maior número de estabelecimentos (30,7% do total). Em contrapartida, apresenta apenas 16,8% da área ocupada do Estado, e a terceira menor área agrícola média microrregional do Estado (17,1 ha). Esses dados corroboram a afirmação do Governo do Estado de Santa Catarina de que os estabelecimentos com menos de 50 ha (89% do total), respondem por mais de 70% do valor bruto da produção agrícola catarinense (dados de 1985).

Na Tabela 2 visualizam-se os extratos da área agrícola do Estado de Santa Catarina por microrregiões homogêneas, bem como o número de estabelecimentos, no ano de 1985.

Como se pode observar na Tabela 2, a agricultura catarinense caracteriza-se pela pequena propriedade, e cerca de 39,14% do total dos estabelecimentos têm uma área inferior a 10 ha e, 95,89% têm área inferior a 100 ha, abrangendo apenas 52,74% do total da área agrícola ocupada do Estado de Santa Catarina.

Ainda, quanto ao número de estabelecimentos, destaca-se a microrregião Colonial do Oeste Catarinense com uma área

ocupada de 1.123.108 ha, o que representa 16,80% do total do Estado.

A menor área agrícola catarinense é representada pela microrregião Litoral de Itajaí com 52.584 ha, representada por 1.512 estabelecimentos agrícolas (0,64% do total).

Tabela 2: GRUPOS DE ÁREA E NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS, POR MICRORREGIÃO HOMOGÊNEA DE SANTA CATARINA - 1985

GRUPOS DE ÁREA TOTAL (HA)	I COL. DE JOINVILLE	I LIT. DE ITAJAÍ	I COL. DE BLUMENAU	I COL. ITAJAÍ NORTE	I COL. ALTO ITAJAÍ	I FLORIPA- NÓPOLIS	I COLONIAL SERRANA	I LITORAL LAGUNA	I CARBO- NÍFERA
<u>ÁREA</u>	<u>203.783</u>	<u>52.584</u>	<u>346.647</u>	<u>107.347</u>	<u>352.749</u>	<u>123.703</u>	<u>291.629</u>	<u>54.835</u>	<u>324.865</u>
Menos de 10	12.263	2.245	30.771	5.666	29.980	8.590	14.488	9.421	26.670
10 a menos de 100	99.353	23.363	214.346	96.503	239.462	50.547	174.873	24.787	244.339
100 a menos de 1.000	39.217	22.474	67.667	14.165	46.576	45.057	79.646	16.040	40.493
1.000 a menos de 10.000	42.949	2.500	33.861	1.012	36.730	19.507	22.621	3.786	13.361
10.000 e mais	10.000	-	-	-	-	-	-	-	-
<u>ESTABELECIMENTOS</u>	<u>7.710</u>	<u>1.512</u>	<u>17.124</u>	<u>4.683</u>	<u>16.391</u>	<u>4.137</u>	<u>9.227</u>	<u>3.749</u>	<u>15.132</u>
Menos de 10	3.091	514	7.637	1.191	6.077	2.135	3.368	2.699	6.002
10 a menos de 100	4.411	905	9.205	3.426	10.009	1.798	5.448	979	8.872
100 a menos de 1.000	152	89	264	62	206	193	393	68	240
1.000 a menos de 10.000	21	1	15	1	15	8	14	3	8
10.000 e mais	1	-	-	-	-	-	-	-	-

(continua)

(conclusão)

ITENS FINANCIADOS	LIT. SUL	COL. SUL	CAMPOS	CAMPOS	COL. RIO	COL. OESTE	PLANALTO	TOTAL
	CATARIN.	CATARIN.	LAGES	CURITIB.	PEIXE	CATARIN.	CANDINHAS	
ÁREA	123.663	123.678	1.107.295	1.074.901	1.020.384	1.243.108	849.620	7.399.999
Menos de 10	20.772	12.637	9.198	25.356	41.548	170.812	28.489	448.913
10 a menos de 100	70.421	95.289	174.151	248.927	536.560	819.966	37.926	3.453.895
100 a menos de 1.000	19.112	14.051	647.685	525.122	231.907	158.915	4.853	2.270.422
1.000 a menos de 10.000	13.356	1.700	263.025	229.093	187.896	93.414	-	1.134.658
10.000 e mais	10.000	-	13.234	46.402	22.472	-	-	92.109
ESTABELECIMENTOS	7.439	6.096	9.924	9.924	28.791	72.506	17.411	235.361
Menos de 10	4.262	2.500	2.275	4.810	7.611	32.587	5.352	92.111
10 a menos de 100	3.058	3.505	4.546	7.329	20.172	39.132	1.596	133.577
100 a menos de 1.000	94	90	2.293	1.894	898	723	27	8.903
1.000 a menos de 10.000	8	1	155	113	87	38	-	576
10.000 e mais	-	-	1	3	2	-	-	7

Fonte: Síntese Anual da Agricultura de Santa Catarina - 1986-87

4.1.2. Recursos naturais

O Estado de Santa Catarina está situado entre os paralelos 25°57' e 29°29' sul, e os meridianos 48°21' e 53°50' oeste. Localiza-se no continente sul-americano entre os vales dos Rio Iguaçu e Uruguai, no sentido norte-sul e, entre o vale do Rio Paraná e o Oceano Atlântico, no qual tem uma faixa litorânea de 427 quilômetros, no sentido oeste-leste.

A localização geográfica, como também o relevo, são condicionantes básicos do clima de Santa Catarina, considerado

como mesotérmico úmido com verão quente no oeste e leste do Estado. Na região do planalto, onde as altitudes são superiores a 800 metros, o clima é mesotérmico úmido com verão fresco.

A média das temperaturas mínimas anuais varia de 6º a 17º centígrados nos trechos centrais mais altos. No oeste, estas temperaturas vão de 6º a 19º centígrados, enquanto que, nas serras e baixadas do leste, a variação é de 9º a 22º centígrados.

As geadas ocorrem, com frequência, de maio a outubro, no planalto e oeste; mais esparsamente nas baixadas e, raras vezes, no litoral.

Os recursos naturais vegetais compreendem a vegetação nativa, utilizada para fins econômicos. Um desses recursos é as pastagens naturais, já utilizadas por séculos, no planalto; e alguns trechos montanhosos, para a extensa criação de gado. No entanto, a fração mais importante, em termos de recursos naturais vegetais, é a nativa, a qual oferece recursos madeireiros, cujas espécies possibilitam variados usos e aplicações, como, por exemplo, a construção civil, mobiliário, instrumentos e ferramentas, veículos (barcos, carroças, carrocerias de caminhões), celulose (pinheiro), embalagens e combustível.

Em Santa Catarina, as condições médias da precipitação pluviométrica, salvo poucas ocasiões de excesso ou falta, propiciam, não só razoáveis teores de umidade no ar, como, também, alimentam vários rios e riachos permanentes, que constituem a rede hidrográfica catarinense. Uma das atividades humanas que mais desequilibram a distribuição das chuvas é o desma-

tamento de regiões acidentadas. Além da perda de solo, provocada pela erosão, a diminuição da cobertura florestal também elimina a umidade local, que concorre para a regularização das precipitações na região.

Porém, são os solos os responsáveis diretos pelo sucesso da agricultura em determinadas regiões, como os solos Erechim no planalto e o Tubarão no litoral. De um modo geral, o uso da terra é mais intenso nas áreas de solos férteis, havendo um grande parcelamento das propriedades rurais naquelas áreas. Entretanto, a maioria dos solos do Estado de Santa Catarina é de baixa e média fertilidade, com graves deficiências de fósforo e de matéria orgânica, com razoáveis teores de potássio e com baixo teor de cálcio mais magnésio; são solos ácidos, com a presença significativa do alumínio trocável (nocivo) (Síntese Anual da Agricultura de Santa Catarina - 1986-87).

O relevo vai de ondulado a fortemente ondulado na região oeste do Estado, medianamente ondulado no planalto e, ondulado, suavemente ondulado e plano, em menor escala, na região litorânea.

Quanto ao material de formação destes solos, segundo a Síntese Anual da Agricultura de Santa Catarina - 1986-87, observa-se que, no oeste, predomina o substrato basáltico; na região do planalto a presença de basalto é menos significativa, predominando os substratos argilita e siltito, de forma isolada ou combinada. Ainda de acordo com a Síntese, na região da baixada litorânea, onde se inclui o Vale do Itajaí, além das argilitas e dos siltitos, encontra-se o substrato de sedimentos re-

centes e também o substrato granito.

Vale destacar que os solos mais férteis do Estado são encontrados nas baixadas, em cujo cultivo predomina o do arroz irrigado. Nas áreas de menor declive são cultivados, em pequenas áreas, o milho, o feijão, a mandioca e o fumo. Já na estreita faixa litorânea, propriamente dita, verifica-se a presença de solo arenoso e cultiva-se, aí, principalmente, a mandioca e a cana-de-açúcar.

4.1.3. População

Outra característica do Estado de Santa Catarina é a distribuição mais ou menos homogênea da população, por todo seu território. Há uma distribuição uniforme, cuja concentração se dá de forma regional, envolvendo pequenos centros regionais de maior concentração populacional, tanto na direção norte/sul como na leste/oeste. Este aspecto justifica-se em grande parte, pela forma como foi realizada a colonização do território catarinense, cuja imigração, determinada por várias etnias, ocupou o território em locais determinados e bastante diversificados.

Como pode-se observar na Tabela 3, em termos gerais, em contraposição ao aumento da população total, há uma queda na participação da população rural em relação à população total catarinense, nos dois períodos considerados. A população rural que, em 1970, representava 57,06%, em 1980, chegou a 40,62%.

Tabela 3: POPULAÇÕES RURAL E URBANA, POR MICRORREGIÃO HOMOGÊNEA DE SANTA CATARINA, 1970 E 1980

MICRORREGIÃO	1970			1980		
	URBANA	RURAL	TOTAL	URBANA	RURAL	TOTAL
Colonial de Joinville	156.602	67.544	224.146	304.346	53.597	357.943
Litoral de Itajaí	80.749	37.086	117.835	135.930	30.146	166.076
Colonial de Blumenau	154.592	121.759	276.351	263.348	95.258	358.606
Colonial Itajaí Norte	7.064	30.919	37.983	14.149	26.278	40.427
Colonial Alto Itajaí	41.708	97.337	139.045	64.898	84.965	149.863
Florianópolis	180.897	87.088	267.985	324.118	66.912	391.030
Col. Serrana Catarin.	15.208	59.604	74.812	20.049	51.818	71.866
Litoral de Laguna	32.629	43.952	76.581	48.556	35.081	83.637
Carbonífera	138.492	134.572	273.064	213.860	101.676	315.535
Lit. Sul Catarinense	24.867	63.544	88.411	55.072	46.692	101.744
Col. Sul Catarinense	8.893	49.836	58.729	13.876	44.016	57.892
Campos de Lages	106.923	75.266	182.189	147.594	57.937	205.531
Campos de Curitibanos	42.087	109.209	151.296	63.777	88.902	152.679
Colonial Rio do Peixe	90.183	197.704	287.887	139.666	191.396	331.062
Col. Oeste Catarinense	83.358	359.555	442.913	196.648	390.348	586.966
Planalto de Canoinhas	81.791	120.716	202.507	148.372	108.673	257.045
TOTAL	1.246.043	1.655.691	2.901.734	2.154.238	1.473.695	3.627.933

Fonte: Síntese Anual da Agricultura de Santa Catarina - 1984-85

Conforme a Síntese Anual da Agricultura de Santa Catarina 1989-90, a projeção para 1990 é de uma população rural em torno de 1.402.803 habitantes, representando 32,33% do total populacional catarinense. A população urbana projetada fica em 2.935.711 habitantes e, a total, em 4.338.514 habitantes.

Ao fazer-se uma análise em âmbito microrregional, pode-se verificar, na Tabela 3, que todas as microrregiões homogêneas do Estado de Santa Catarina apresentam tendências a taxas negativas de crescimento da população rural absoluta, comparando-se os anos de 1970 e 1980, exceto a Colonial do Oeste Catarinense. Além disso, de acordo com dados da Síntese Anual da Agricultura de Santa Catarina - 1982, as altas taxas de crescimento verificadas na população urbana podem estar relacionadas também com a imigração de outras microrregiões, ou seja, com o êxodo rural. Observa-se, assim, a combinação entre as altas taxas de crescimento positivo urbano, e as altas taxas de crescimento negativo rural.

4.1.4. Infra-estrutura tecnológica

Apenas para fins de caracterização, uma vez que não é preocupação deste trabalho verificar a capacidade instalada de armazenagem do Estado de Santa Catarina, faz-se um breve comentário sobre a infra-estrutura tecnológica para armazenamento.

Conforme dados levantados junto à Síntese Anual da Agricultura de Santa Catarina dos anos de 1982 e 1986-87, a CI-BRAZEM (Companhia Brasileira de Armazenamento) indicava uma capacidade estática total de armazenagem para 1981, na ordem de 1.896.858 toneladas, e para 1986, de 2.147.375 toneladas. Os produtos agrícolas passíveis da utilização desta armazenagem em Santa Catarina são, principalmente, os grãos, representados pe-

lo milho, soja, feijão, arroz e trigo. Além destes, também são armazenados os tubérculos, a erva-mate, a farinha de mandioca, o óleo de soja, etc. Dentre os fatores que contribuíram para o aumento da capacidade de armazenagem de 1981 para 1986, pode-se citar a construção e a ampliação da capacidade de unidades armazenadoras no Estado.

A armazenagem, tanto a granel como em regime de congelamento, está, na sua maioria, representada pelas grandes indústrias particulares do ramo de carnes e óleos, enquanto que a armazenagem do tipo resfriamento encontra-se, principalmente, nas mãos das empresas produtoras e atacadistas de maçã.

Microrregionalmente, cabe ressaltar que a maior participação relativa, em termos de capacidade de armazenagem, das microrregiões Colonial do Rio do Peixe, Colonial do Oeste Catarinense, Colonial de Joinville e Litoral de Laguna, é ocasionada pelo fato de as duas primeiras serem as maiores regiões produtoras de cereais do Estado e, as duas últimas apresentarem um grande parque de beneficiamento de cereais, bem como dois importantes portos marítimos.

Quanto à armazenagem em propriedades, as instalações não têm sido adequadas para o armazenamento dos estoques destinados ao consumo próprio e aos excedentes da produção, ocorrendo tanto perdas quanto queda na qualidade do produto. Essa falta de armazéns em condições adequadas tem sido um entrave para os produtores rurais. Sem condições de limpar, secar e estocar sua produção, o pequeno produtor não tem acesso à política de preços mínimos, não consegue atender às necessidades de auto-

consumo e obriga-se a vender a produção em períodos desfavoráveis à comercialização, diminuindo, conseqüentemente, sua renda (Síntese Anual da Agricultura de Santa Catarina - 1982).

O segundo ponto de destaque, dentro da infra-estrutura tecnológica do Estado de Santa Catarina, abrange os equipamentos e máquinas agrícolas existentes anteriormente ao Programa Troca-Troca. A análise mais detalhada sobre o assunto encontra-se no tópico infra-estrutura tecnológica, apresentado neste trabalho.

Os dados disponíveis sobre mecanização agrícola resumem-se naqueles levantados pelos Censos Agrícolas, referentes aos números de tratores, arados e colheitadeiras. Segundo dados da Síntese Anual da Agricultura de Santa Catarina - 1982, de 1970 para 1980, o parque de tratores utilizados na agricultura triplicou, aumentando em 43% de 1970 para 1975 e em 100% de 1975 para 1980, observando-se um crescimento do ritmo de mecanização mais acentuadamente a partir de 1975. Um crescimento maior foi constatado na categoria micro-trator (menos que 10 CV) que em 1960, correspondia a 7% do número de tratores, passando, em 1970 e 1975, a equivaler a 26% e 40%, respectivamente, do total de tratores agrícolas.

Quanto ao número de estabelecimentos que utilizavam tratores, também se registrou um crescimento, da ordem de 317%, de 1970 para 1975, demonstrando uma tendência à mecanização agrícola no Estado de Santa Catarina.

Os arados também aumentaram de 1970 para 1975, de forma mais acentuada nos de tração mecânica, que aumentaram

200%, enquanto que os arados de tração animal subiram 15% no período.

As colheitadeiras automotrizes, no mesmo ritmo de crescimento do parque de tratores, tiveram um significativo aumento em seu número, que foi da ordem de 26% de 1975 para 1980, o que, mais uma vez, evidencia a tendência à mecanização agrícola do estado.

4.1.5. Principais produtos

Para concluir essa parte da caracterização da agricultura catarinense, alguns dados são apresentados sobre os principais produtos cultivados no estado catarinense.

Ao lado da predominância da pequena propriedade rural, o Estado de Santa Catarina também é caracterizado por uma agricultura diversificada em termos de produtos. Entre os principais produtos da policultura agrícola catarinense destacam-se: alho, arroz, banana, cana-de-açúcar, cebola, feijão, fumo, maçã, mandioca, milho, soja, tomate, trigo e uva. Vale destacar que toda a análise do desempenho do setor agrícola catarinense, neste trabalho, baseia-se nesses quinze produtos.

A diversificação da produção pode ser verificada pelo fato de que, numa pauta de trinta atividades (analisando-se as desenvolvidas no período entre 1975 e 1981), a de maior participação no Valor Bruto da Produção, segundo dados da Síntese Anual da Agricultura de Santa Catarina - 1982, foi o milho, com

uma média de 17,12%, sendo a máxima registrada na safra de 1980-81, 19,89% e a mínima em 1978-79 de 13,24%. Assim, na safra de 1980-81, para se alcançar 90% do Valor Bruto da Produção foram necessários doze produtos, sendo seis de lavouras, quatro de pecuária e dois da extração vegetal.

Santa Catarina é auto-suficiente na maioria dos produtos agrícolas, com índices de produtividade os mais elevados do País. Isso permite que o Estado seja o quinto produtor nacional de alimentos (dados de 1985), embora possua pouco mais de 1% do território brasileiro.

Analisando-se microrregionalmente, verificam-se grandes disparidades nos números agrícolas. Isso fica claro, por exemplo, quando se vê que, na safra de 1980/81, de um total de 16 microrregiões homogêneas, as cinco delas que têm participação individual acima de 5% no Valor Bruto das lavouras somaram 76,82% do total, enquanto que a maioria (as demais 11 microrregiões) participou com apenas 23,18%.

Entre as microrregiões que se destacam, há também grandes disparidades. A microrregião Colonial do Oeste Catarinense coloca-se à frente das demais, com a participação de 31,52% e 30,93% (Tabela 13) na produção obtida no Estado de Santa Catarina, para as safras de 1982/83 e 1986/87, respectivamente. Esse destaque deve-se principalmente a três produtos: milho, feijão e soja.

A microrregião homogênea em segundo maior destaque, a Colonial do Rio do Peixe, também tem no milho, na soja e no feijão, a maior parcela de contribuição.

Outras microrregiões, como por exemplo, a Colonial do Alto do Itajaí, têm como destaque em sua produção o fumo, a mandioca, o milho, a cebola e o feijão, sendo portanto, mais diversificada que as anteriormente citadas.

Conforme já mencionado, a diferenciação climática, a topografia acidentada, as condicionantes históricas e a disponibilidade de recursos humanos, são os principais fatores que contribuíram, tanto para a distribuição heterogênea no território estadual, quanto para a diversificação da exploração agrícola catarinense.

4.2. O Programa Troca-Troca

Com base na proposta de Governo do Estado de Santa Catarina para a gestão administrativa entre 1983 e 1987, intitulada "Carta dos Catarinenses", observa-se que o enfoque central era dado aos pequenos, ou seja, aos cidadãos menos favorecidos da sociedade catarinense. O setor agrícola para aquele período também era contemplado por uma política voltada para os pequenos produtores rurais.

Observe-se que, apesar de contemplar o pequeno produtor rural, a referida "Carta" não faz menção ao programa agrícola baseado no sistema de troca por produto. Entre os principais compromissos assumidos para o setor agrícola, na "Carta

dos Catarinenses", destacam-se: a) possibilitar aos agricultores acréscimo de renda; e b) proporcionar ao homem do campo confortos já usufruídos pelo homem urbano.

Definido dentro da política agrícola do Estado de Santa Catarina, o Programa Troca-Troca foi lançado em novembro de 1983, como forma de incentivar os pequenos agricultores a recuperar suas propriedades, atingidas pelas violentas cheias e pelos vendavais ocorridos naquele ano. Constituiu-se na mola mestra da política agrícola catarinense durante os três últimos anos do então governo.

Tratava-se de um programa novo, proposto por uma equipe de técnicos da Secretaria da Agricultura e do Abastecimento, e, que, não previa resultados para o Programa, de acordo com os depoimentos coletados junto aos técnicos que o implantaram. Assim, à medida em que os agricultores tinham seus projetos de financiamentos aprovados pelo sistema Troca-Troca, o Programa se expandia e se tornava a política agrícola vigente no Estado de Santa Catarina durante o período entre 1983 e 1987. Também, não estava definido o número de agricultores que se pretendia atender com o Programa.

O Programa Troca-Troca, executado com recursos do crédito rural dos agentes financeiros, permitia ao agricultor optar por pagar os financiamentos com o produto ou com seu equivalente, a preço mínimo, fixado pelo Governo do Estado. A primeira alternativa de pagamento dos financiamentos ficou limitada a produtos tais como milho, feijão, arroz em casca e soja, ficando qualquer outro produto na dependência de aprovação

prévia da Secretaria da Agricultura e do Abastecimento. Já a segunda alternativa contemplava duas modalidades: pagamento em moeda pelo preço mínimo oficial do produto ou pelo valor total da parcela em espécie.

Estas alternativas foram viabilizadas através do Fundo de Estímulo ao Pequeno Produtor Rural - FUNDEPROR, criado pela lei nº 6.486, de 11 de dezembro de 1984. O FUNDEPROR estabeleceu um sistema de compensação, que pagava parte da dívida aos agentes financeiros, ou aos agricultores, sob a forma de reembolso, sempre que o valor do produto, ou seu equivalente em preço mínimo, não fosse suficiente para cobrir o valor da parcela bancária do financiamento contraído.

Para eliminar possíveis divergências de critérios quanto à identificação de pequenos produtores, a Secretaria da Agricultura e do Abastecimento estabeleceu três categorias: individuais, grupos informais e cooperativas e associações. Para cada categoria foram definidos os parâmetros que os enquadravam como pequenos, por suas faixas de renda e limitação do tamanho da propriedade. Assim, de acordo com a necessidade, os agricultores individuais podiam adquirir, através do financiamento, paióis destinados à guarda da produção, reprodutores e matrizes leiteiras, corretivos e fertilizantes destinados à recuperação do solo, desde que tivessem sido enquadrados em programas previamente aprovados pela Secretaria da Agricultura e do Abastecimento. Os grupos de agricultores e as cooperativas e associações podiam adquirir, além dos itens já mencionados, qualquer tipo de instalações, máquinas, equipamentos e implementos des-

tinados ao aperfeiçoamento do processo produtivo e da comercialização dos produtos agrícolas.

Devido a sua aceitação, o Programa Troca-Troca, após três anos de execução e de ampla divulgação por parte do Governo do Estado, tornou-se a base para programas do associativismo com ampla repercussão estadual e nacional, como é o caso dos condomínios de armazenagem, de suinocultura, de pesca e de grupos de máquinas.

Observe-se que outros programas foram desenvolvidos com base no sistema Troca-Troca, além dos subsídios normais para a agricultura, durante aquele período, como é o caso do Troca-Troca de sementes e do Fundo de Terras - FUNTER, sendo que o último possibilitava a aquisição do terreno com base no sistema de troca por produto.

Buscando atender os propósitos da presente pesquisa, passa-se a analisar o Programa Troca-Troca e sua influência na agricultura catarinense.

Inicia-se a análise dos objetivos do Programa Troca-Troca pela lei que criou o FUNDEPROR, uma vez que ela dá amparo legal às operações do sistema de troca dos financiamentos contraídos pelos pequenos produtores rurais. Seu artigo 1º reza o seguinte:

"Fica criado o Fundo de Estímulo ao Pequeno Produtor Rural - FUNDEPROR, com o objetivo de estimular as atividades de pequenos produtores agropecuários, participantes de sociedades cooperativas, associações sem fins lucrativos e grupos informais"

Através das instruções e relatórios do Programa Troca-Troca, foram identificados os grandes objetivos do programa, ou seja, tanto aumentarem a renda do pequeno produtor rural, por meio da aquisição de equipamentos em grupos (estímulo ao associativismo informal) quanto aumentarem a produção de alimentos básicos (milho, feijão, arroz e eventualmente soja, farinha de mandioca e batata-semente).

Desse modo, pode-se evidenciar dois objetivos diretos pretendidos pelo programa:

- a) aumento da renda do pequeno produtor rural, e
- b) aumento da produção de alimentos básicos no Estado de Santa Catarina.

Ressalte-se, aqui, o destaque dado por Perrow (apud Hall, 1984) de que os objetivos oficiais referem-se àqueles descritos no alvará, nos relatórios, e, que, representam os objetivos gerais da organização. Ainda, para o autor, os objetivos operacionais representam "os fins buscados através da política efetiva da organização; eles ... informam o que a organização está realmente tentando fazer, independentemente do que as metas oficiais afirmam ser seus objetivos" (p. 199).

Assim, indiretamente, pode-se identificar um terceiro objetivo, o de promover o associativismo informal entre os pequenos produtores rurais, uma vez que o financiamento de equipamentos foi contemplado para a aquisição por grupos informais de agricultores.

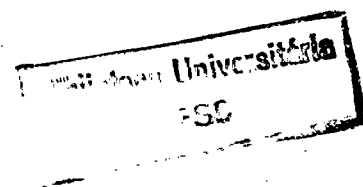
O Programa Troca-Troca tinha por intenção atender o pequeno produtor rural catarinense, por meio da liberação de

financiamento, a fim de cobrir prejuízos, e, de certa forma, incrementar a produção de alimentos, pelo aumento da produtividade. O pequeno produtor rural passou a ter novos horizontes ao efetuar pagamentos com a entrega de seus produtos, pois o Governo se comprometera a recebê-los.

Com os compromissos assumidos para o setor agrícola na proposta do Governo, intitulada "Carta dos Catarinenses", ou seja, o fato de possibilitar aos agricultores um acréscimo de renda e proporcionar ao homem do campo o conforto já usufruído pelo homem urbano, observa-se a constante preocupação do Governo em traçar políticas de assistência e incentivo ao pequeno produtor rural no Estado de Santa Catarina no período entre 1983 e 1987.

Vale ressaltar que este trabalho preocupa-se mais acentuadamente com o estudo de um dos objetivos do programa, que foi o de aumentar a produção de alimentos básicos no Estado.

Como outros fatores inerentes ao processo Troca-Troca também são analisados, para responder a questão central da pesquisa, passa-se, a seguir, a uma análise mais detalhada dos aspectos que envolvem a infra-estrutura tecnológica e o associativismo informal para, posteriormente, fazer-se a análise do objetivo geral da pesquisa: a verificação se o Programa Troca-Troca atendeu ao critério de eficácia, no que se refere à produção de alimentos básicos para o Estado de Santa Catarina no período entre 1983 e 1987, como objetivo alcançado.



4.3. Análise da infra-estrutura tecnológica

Para esclarecimento quanto à forma como era realizado o financiamento dos equipamentos, descreve-se, o processo que envolvia o programa.

O Troca-Troca foi um programa desenvolvido pela Secretaria da Agricultura e do Abastecimento, através do FUNDEPROR, e operacionalizado com o apoio de várias instituições, como por exemplo, firmas de planejamento e cooperativas agrícolas. Inicialmente, o processo passava pelos responsáveis pela elaboração do projeto de financiamento, assistência técnica e interveniência na burocracia, representado pelas cooperativas, firmas de planejamento e Associação de Crédito e Assistência Rural de Santa Catarina - ACARESC. Em seguida, dependia dos agentes financeiros, Banco do Brasil, Banco do Estado de Santa Catarina - BESC, Banco de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina - BADESC e Banco Nacional de Crédito Comercial - BNCC para a liberação dos recursos e, finalmente, dependia da Companhia Integrada de Desenvolvimento de Santa Catarina - CIDASC e das próprias cooperativas o recebimento dos produtos agrícolas quando o agricultor tivesse optado por sua entrega.

Cada uma dessas instituições funcionou de maneira independente, cujas regras de funcionamento, muitas vezes, não eram adequadas à sistemática oportuna ao funcionamento do Troca-Troca. Conforme depoimentos de técnicos da Secretaria da Agricultura e do Abastecimento, a previsão inicial era de um

elevado grau de dificuldades na operacionalização. Tais dificuldades foram vencidas paulatinamente no decorrer do período.

Além das dificuldades mencionadas, acrescentam-se os problemas com a gestão de recursos humanos, pois o Troca-Troca ocasionou a contratação de pessoas nas cooperativas e firmas de planejamento. Por outro lado, nesse período, foi criada uma grande quantidade de mão-de-obra especializada necessária à operação das máquinas e dos implementos, principalmente no que se refere a pessoas capacitadas para o manejo de tratores com pneus, micro-tratores, colheitadeiras e trilhadeiras.

Apenas como ilustração, são listados na Tabela 4 (Anexo 1), todos os itens financiados pelo Programa Troca-Troca, nas microrregiões homogêneas de Santa Catarina, no período entre 1983 e 1987.

Na tabela 5, são destacados apenas aqueles itens que, considerados como infra-estrutura tecnológica por esta pesquisa, foram financiados pelo Programa Troca-Troca, no período entre 1983 e 1987, por microrregiões homogêneas de Santa Catarina. Ressalte-se, aqui, que esta separação refere-se aos itens ligados diretamente à produção de alimentos agrícolas no Estado de Santa Catarina.

Conforme a Tabela 5, a microrregião Colonial do Oeste Catarinense teve a maior participação, 44,16%, na quantidade total dos itens financiados dentro da infra-estrutura tecnológica, com destaque para o item trator com pneus, com 983 unidades (45,75% do total do item); trilhadeira/batedeira, com 504 unidades (56,25% do total do item); e, armazém individual

(paiol) com 423 unidades (59,16% do total do item).

Em contraposição, a microrregião Colonial de Laguna teve a menor participação, apenas 0,14% do total de itens fi-

Tabela 5: INFRA-ESTRUTURA TECNOLÓGICA FINANCIADA PELO PROGRAMA TROCA-TROCA POR MICRORREGIÃO HOMOGÊNEA DE SANTA CATARINA

ITENS FINANCIADOS	COL. DE		LIT. DE		COL. DE		COL. ITAJAÍ		COL. ALTO		FLÓRIA-		COLONIAL		LITORAL		CARBO-	
	JOINVILLE		ITAJAÍ		BLUMENAU		NORTE		ITAJAÍ		NÓPOLIS		SERRANA		LAGUNA		NÍFERA	
	FA	FR	FA	FR	FA	FR	FA	FR	FA	FR	FA	FR	FA	FR	FA	FR	FA	FR
Trator pneu	04	0,19	09	0,42	06	0,28	02	0,09	88	4,09	28	1,30	34	1,58	05	0,23	176	8,19
Trator esteira	-	-	-	-	01	4,55	02	9,09	06	27,27	-	-	02	9,09	-	-	09	40,90
Micro-trator	30	4,54	65	9,83	56	8,47	04	0,61	92	13,92	49	7,41	221	33,43	-	-	71	10,74
Colheitadeira	24	9,06	13	-	35	13,21	01	0,38	15	5,66	05	1,09	02	0,75	01	0,38	13	4,91
Trilhadeira/batedeira	-	-	-	-	04	0,45	03	0,33	25	2,79	04	0,45	30	3,35	-	-	72	8,04
Distribuidor esterco	-	-	-	-	-	-	-	-	04	1,55	-	-	-	-	-	-	09	3,49
Equipamentos secagem	-	-	02	25,00	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	01	12,50
Caminhão/caminhoneta	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Tostador/triturador	-	-	-	-	01	2,50	-	-	01	2,50	01	2,50	08	20,00	-	-	03	7,50
Descascador de arroz	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	01	6,67	01	6,67	-	-	-	-
Ensiladeira/forrageira	-	-	-	-	01	0,94	-	-	01	0,94	-	-	04	3,77	-	-	18	16,99
Equip. benef. produção	01	1,61	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	40	64,52
Implementos para trator	03	1,71	-	-	01	0,57	-	-	05	2,86	03	1,71	01	0,57	01	0,57	09	5,14
Outros equipamentos	01	0,70	01	0,70	02	1,41	01	0,70	09	6,34	01	0,70	02	1,41	-	-	02	1,41
Armazém comunitário	-	-	-	-	-	-	02	4,08	02	4,08	-	-	-	-	01	2,04	04	8,16
Armazém individual (paiol)	01	-	-	-	14	1,96	21	2,94	21	2,94	01	0,14	06	0,84	-	-	01	0,14
Armazém cooperativo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	05	55,56
TOTAL	64	1,15	90	1,61	121	2,17	36	0,65	269	4,82	93	1,67	131	5,57	08	0,14	1433	7,76

(continua)

(conclusão)

ITENS FINANCIADOS																
	LIT. SUL		COL. SUL		CAMPOS		CAMPOS		COL. RIO		COL. DESTE		PLANALTO			
	CATARIN.		CATARIN.		LAGES		CURITIB.		PEIXE		CATARIN.		CANDINHAS		TOTAL	
	FA	FR	FA	FR	FA	FR	FA	FR	FA	FR	FA	FR	FA	FR	FA	FR
Trator pneu	44	2,05	1152	7,07	1125	5,82	61	2,84	1338	15,73	983	45,75	94	4,37	12.149	100,00
Trator esteira	-	-	-	-	01	4,55	-	-	-	-	01	4,55	-	-	22	100,00
Micro-trator	04	0,61	08	1,21	26	3,93	01	0,15	13	1,97	16	2,42	05	0,76	661	100,00
Colheitadeira	09	3,40	55	20,75	-	-	02	0,75	06	2,26	65	24,52	19	7,17	265	100,00
Trilhadeira/batedeira	09	1,00	-	-	48	5,36	27	3,01	1131	14,62	504	56,25	39	4,35	896	100,00
Distribuidor esterco	-	-	01	0,39	02	0,77	02	0,77	75	29,07	164	63,57	01	0,39	258	100,00
Equipamentos secagem	-	-	-	-	01	12,50	01	12,50	01	12,50	01	12,50	01	12,50	08	100,00
Caminhão/caminhoneta	-	-	-	-	08	80,00	01	10,00	01	10,00	-	-	-	-	10	100,00
Tostador/triturador	-	-	-	-	03	7,50	-	-	02	5,00	18	45,00	03	7,50	40	100,00
Descascador de arroz	-	-	-	-	02	13,33	-	-	-	-	10	66,66	01	6,67	15	100,00
Ensiladeira/forrageira	-	-	01	0,94	01	0,94	01	0,94	05	4,72	74	69,82	-	-	106	100,00
Equip. benef. produção	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	20	32,26	01	1,61	62	100,00
Implementos para trator	-	-	02	1,14	10	5,72	01	0,57	18	10,29	86	49,15	35	20,00	175	100,00
Outros equipamentos	02	1,41	01	0,70	12	8,45	05	3,52	15	10,56	84	59,17	04	2,82	142	100,00
Armazém comunitário	02	4,00	07	14,29	02	4,00	01	2,04	12	24,49	14	28,58	02	4,08	49	100,00
Armazém individual (paiol)	-	-	-	-	-	-	02	0,28	1221	30,90	423	59,16	04	0,56	715	100,00
Armazém cooperativo	-	-	02	22,22	-	-	-	-	-	-	02	22,22	-	-	09	100,00
TOTAL	70	1,25	1229	4,10	1241	4,32	1105	1,88	1838	15,01	12.465	44,16	209	3,74	15.582	100,00

Fonte: Relatórios emitidos pela Secretaria da Agricultura e do Abastecimento.

nanciados pelo Programa Troca-Troca dentro da infra-estrutura tecnológica.

Observe-se que, dentre as 16 microrregiões homogêneas de Santa Catarina, apenas duas tiveram participação acima de

10% no total de itens financiados, a Colonial do Oeste Catarinense, já mencionada, e a Colonial do Rio do Peixe. Juntas representam 59,17% dos itens financiados, enquanto que a grande maioria, as outras 14 microrregiões, somaram apenas 40,83% da quantidade de itens financiados da infra-estrutura tecnológica, com uma média de 2,92% por microrregião.

Para facilitar a análise, na Tabela 6, são apresentados os valores originais e os corrigidos até janeiro de 1991, por microrregião homogênea de Santa Catarina, concernentes aos itens financiados pelo Programa Troca-Troca (incluem-se aqui também aqueles não ligados diretamente à agricultura, os constantes da Tabela 4, e que foram excluídos da Tabela 5)

Para eliminar-se a influência dos valores originais - uma vez que os mesmos referem-se a datas diversificadas (de acordo com a época em que foram adquiridos os diversos itens) - atem-se a análise aos valores corrigidos, por referirem-se a uma mesma época.

Novamente destaca-se, a participação da microrregião Colonial do Oeste Catarinense em primeiro lugar, com 48,76% do valor total financiado e, em segundo lugar, a microrregião Colonial do Rio do Peixe, com 10,47%. Da mesma forma que anteriormente, a microrregião Litoral de Laguna teve a menor participação, apenas de 0,21% do valor total financiado.

Cabe ressaltar aqui que a diferença encontrada na frequência total relativa, alcançada pelas microrregiões homogêneas de Santa Catarina, entre a quantidade total de itens financiados e o montante total em valores monetários, deve-se ao

Tabela 6: VALORES ORIGINAIS E CORRIGIDOS DOS ITENS FINANCIADOS PELO PROGRAMA TROCA-TROCA, POR MICRORREGIÃO HOMOGÊNEA DE SANTA CATARINA

MICRORREGIÃO	VALORES ORIGINAIS		VALORES CORRIGIDOS (*)	
	F. A.	F. R.	F. A.	F. R.
Colonial de Joinville	1.597.142,00	0,65	476.741.791,00	0,69
Litoral de Itajaí	2.848.001,66	1,16	790.627.712,00	1,14
Colonial de Blumenau	3.147.931,81	1,28	892.283.725,00	1,28
Colonial do Itajaí do Norte	1.284.986,51	0,52	396.761.888,00	0,57
Colonial do Alto Itajaí	9.775.840,57	3,99	2.637.615.401,00	3,79
Florianópolis	3.266.079,64	1,33	835.813.112,00	1,20
Colonial Serrana Catarinense	8.799.648,27	3,59	2.036.966.873,00	2,93
Litoral de Laguna	361.266,73	0,15	146.391.786,00	0,21
Carbonífera	23.009.889,56	9,39	5.937.368.371,00	8,53
Litoral Sul Catarinense	4.942.358,85	2,02	1.415.244.428,00	2,03
Colonial Sul Catarinense	21.712.567,08	8,86	5.407.771.273,00	7,77
Campos de Lages	7.945.738,57	3,24	3.264.434.830,00	4,69
Campos de Curitiba	3.137.924,81	1,28	1.676.791.539,00	2,41
Colonial do Rio do Peixe	25.552.727,68	10,43	7.282.279.609,00	10,47
Colonial do Oeste Catarinense	118.176.001,79	48,23	33.927.952.575,00	48,76
Planalto de Canoinhas	9.512.728,19	3,88	2.454.145.078,00	3,53
TOTAL	245.070.833,72	100,00	69.579.189.991,00	100,00

Fonte: Relatórios emitidos pela Secretaria da Agricultura e do Abastecimento.

OBS.: (*) Os valores corrigidos referem-se a JAN/91.

fato de que os itens diferem em preços. Assim, um trator de esteira tem um custo mais elevado que um trator com pneu, e isso faz com que, de acordo com a influência maior ou menor de um

determinado item, a microrregião tenha um maior ou menor valor financiado.

Mesmo considerando-se valores absolutos, verifica-se que as 14 microrregiões de menor participação alcançaram 40,77% dos valores totais financiados, com uma média de Cr\$ 2.026.245.411,00 (valores de janeiro de 1991) por microrregião, equivalendo a 2,91% do montante total.

De outro lado, observa-se a maior participação do Estado de Santa Catarina no total de tratores vendidos no Brasil, principalmente nos anos de 1985, com 7,36%, e 1986, com 5,92% do total nacional (Tabela 7). Este destaque é resultado, principalmente, do período em que o Programa Troca-Troca teve maior influência sobre os agricultores do Estado, de acordo com os relatórios da Secretaria da Agricultura e do Abastecimento.

Tabela 7: NÚMERO TOTAL DE TRATORES DE RODAS VENDIDOS NO BRASIL E EM SANTA CATARINA, CONFORME SUA POTÊNCIA - 1984-89

ANO	ATÉ 49 CV		DE 50 A 99 CV		DE 100 A 199 CV		ACIMA DE 200		TOTAL		
	BR	SC	BR	SC	BR	SC	BR	SC	BR	SC	ISC/BR%
1984	3.110	359	32.367	1.517	6.301	103	174	15	41.952	1.994	4,75
1985	3.892	492	31.045	2.441	6.188	102	118	-	41.243	3.035	7,36
1986	4.382	453	36.306	2.139	5.482	155	218	-	46.388	2.747	5,92
1987	3.644	251	29.489	1.666	6.536	181	133	-	39.802	2.098	5,27
1988	2.475	239	21.084	1.089	6.967	146	78	-	30.604	1.474	4,82
1989	2.513	292	18.002	938	6.365	185	75	-	26.955	1.415	5,25

Fonte: Síntese Anual da Agricultura de Santa Catarina - 1988-89 e 1989-90.

No sentido de complementar as informações contidas na Tabela 7, apresenta-se o número total de tratores de rodas vendidos nos três estados da Região Sul do Brasil.

Tabela 8: NÚMERO TOTAL DE TRATORES DE RODAS VENDIDOS NA REGIÃO SUL DO BRASIL E PARTICIPAÇÃO RELATIVA DOS ESTADOS - 1983-88

ANO	NÚMERO		PARTICIPAÇÃO (%)		
	TOTAL	PARANÁ	SANTA CATARINA	RIO GRANDE DO SUL	
1983	12.170	34,0	7,9	58,1	
1984	18.717	46,4	10,7	42,9	
1985	15.835	46,9	19,2	33,9	
1986	16.577	45,8	16,6	37,6	
1987	14.417	43,9	14,6	41,5	
1988	12.338	38,4	11,9	49,7	

Fonte: Síntese Anual da Agricultura de Santa Catarina - 1988-89.

Novamente fica evidenciado que dos três estados da Região Sul, no período considerado, foi Santa Catarina o que teve a melhor performance na venda de tratores, principalmente nos anos de 1985 e 1986, mesmo perdendo para o Paraná e Rio Grande do Sul em área, volume de produção e tamanho das propriedades.

Se considerar-se, por exemplo, uma comparação evolutiva, que comece a partir de 1984 (índice igual a 100), ano de

efetiva implantação do Programa Troca-Troca, verificar-se-á que o Rio Grande do Sul e Paraná, em 1985, caíram respectivamente para 67 e 83 e Santa Catarina cresceu para 152.

Para reforçar este ponto faz-se uma separação entre os índices da área de lavoura, do pessoal ocupado e do número de estabelecimentos por número de tratores do Brasil e de Santa Catarina nos Censos Agropecuários do período 1970-85 (Tabela 9).

Tabela 9: RELAÇÃO DA ÁREA DE LAVOURAS, DO PESSOAL OCUPADO E DO NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS POR TRATOR, EXISTENTES NO BRASIL E SANTA CATARINA - 1970, 1975, 1980 E 1985

ANO	ÁREA DE LAVOURA/ Nº DE TRATORES		PESSOAL OCUPADO/ Nº DE TRATORES		Nº DE ESTABELECIMENTOS/ Nº DE TRATORES	
	BR	SC	BR	SC	BR	SC
1970	204,9	219,6	106,3	125,9	29,7	34,2
1975	123,8	91,7	63,0	54,9	15,5	13,2
1980	90,1	54,5	38,8	25,3	9,5	6,5
1985	80,3	41,4	36,0	19,4	8,9	5,2

Fonte: Síntese Anual da Agricultura de Santa Catarina - 1988-89.

Observa-se, conforme a Tabela 9, uma tendência à mecanização agrícola, não só no Estado catarinense (apesar de ser nele mais acentuada), mas também no Brasil, no período considerado. Vale ressaltar que, no que se refere ao setor primário,

essa é uma tendência normal num processo de desenvolvimento dos países.

Ainda, quanto à análise geral da infra-estrutura tecnológica do Estado de Santa Catarina, pode-se dizer que o Troca-Troca, sendo um programa governamental em que os agricultores tinham a expectativa inicial de receber valores altos de subsídios, era natural, segundo relatórios da Secretaria da Agricultura e do Abastecimento, esperarem-se influências as mais diversas possíveis para facilitar a participação dos agricultores.

Conforme pesquisa realizada em 1986 pela Secretaria da Agricultura e do Abastecimento, a maioria dos agricultores entrevistados (81,5%), estava adquirindo o equipamento pela primeira vez, pois antes não o utilizavam ou o utilizavam alugado. Considere-se que, quando alugados os equipamentos, dificilmente os agricultores efetuavam o trabalho na época mais adequada. Com investimento nos equipamentos, observou-se uma influência no processo produtivo, beneficiando a produtividade, pela facilitação que tais equipamentos trouxeram à colheita na época certa, o que minimizou perdas substanciais, que vinham ocorrendo nos anos anteriores à implantação do programa.

Acrescente-se a contribuição do Programa na melhoria da comercialização, com a redução de perdas, melhor qualidade e diminuição do desconto da umidade nos produtos; pelo financiamento de paióis, silos e armazéns comunitários. Concluindo, pelas informações obtidas nos relatórios e entrevistas junto a técnicos da Secretaria da Agricultura e do Abastecimento, com a

adoção de máquinas e equipamentos, elevou-se o volume da produção, o que, no conjunto, resultou na melhoria do nível de vida da família rural catarinense. Ressalte-se aqui, que, apesar de ser o aumento da renda do pequeno produtor rural um dos objetivos do Programa Troca-Troca, ele não foi analisado neste trabalho.

Os equipamentos adquiridos, destacando-se entre eles as colheitadeiras, os tratores e micro-tratores tiveram influência na liberação da mão-de-obra contratada. Esta mão-de-obra foi utilizada em outras atividades, o que demonstra que o Programa auxiliou na diversificação das atividades agrícolas catarinenses.

Ainda em relação à aquisição de equipamentos pelos pequenos produtores rurais, destaca-se a influência exercida pelos revendedores de equipamentos que viram no Programa Troca-Troca uma boa alternativa para vendas. Assim, de acordo com relatórios da Secretaria da Agricultura e do Abastecimento, um percentual elevado de agricultores (17,1%), declarou que poderia ter adquirido equipamentos mais importantes. Tal fato é um indício de que os agricultores, por existir um programa como o Troca-Troca, foram influenciados a adquirir equipamentos que lhes não eram prioritários.

4.4. Análise do associativismo informal

Conforme foi salientado anteriormente, a promoção do associativismo informal entre os pequenos produtores rurais do Estado de Santa Catarina, era indiretamente um dos objetivos do Programa Troca-Troca. Observe-se que a maioria dos itens financiados pelo programa só poderia ser adquirida através de grupos informais, cooperativas ou associações.

Com o objetivo de verificar-se até que ponto foi possível a formação de grupos informais, apresenta-se na Tabela 10 todos os itens financiados pelo Programa Troca-Troca, segundo a modalidade de financiamento: individual, grupal ou cooperativas e associações.

Observe-se que:

a) individualmente, foram adquiridos apenas três itens: gado de corte reprodutor, gado de leite matriz e armazém individual, representando uma média de 7,36% no total dos itens;

b) por meio de grupos informais de pequenos agricultores, foi adquirida a maioria dos itens financiados, representando uma média expressiva sobre o total, a de 62,68%;

c) por meio de cooperativas e associações, com um elenco de 11 dos 25 itens financiados pelo programa, foram adquiridos, em média, 29,96% do total; e

d) as duas últimas modalidades referem-se a grupos de agricultores de modo geral (grupal e cooperativas e associações), o que, no conjunto, significa que em média, 92,64% do

Tabela 10: ITENS FINANCIADOS PELO PROGRAMA TROCA-TROCA EM SANTA CATARINA, CONFORME A NATUREZA DE SUA UTILIZAÇÃO: INDIVIDUAL, GRUPAL, OU COOPERATIVAS E ASSOCIAÇÕES

ITENS FINANCIADOS	INDIVIDUAL		GRUPAL		COOP/ASS.		TOTAL	
	F. A.	F. R.	F. A.	F. R.	F. A.	F. R.	F. A.	F. R.
Trator pneu	-	-	2.149	100,00	-	-	2.149	100,00
Trator esteira	-	-	22	100,00	-	-	22	100,00
Micro-trator	-	-	661	100,00	-	-	661	100,00
Colheitadeira	-	-	265	100,00	-	-	265	100,00
Trilhadeira/batedeira	-	-	896	100,00	-	-	896	100,00
Distribuidor esterco	-	-	258	100,00	-	-	258	100,00
Equipamentos secagem	-	-	07	87,50	01	12,50	08	100,00
Equipamentos inseminação	-	-	01	100,00	-	-	01	100,00
Caminhão/caminhoneta	-	-	-	-	10	100,00	10	100,00
Tostador/triturador	-	-	40	100,00	-	-	40	100,00
Descascador de arroz	-	-	15	100,00	-	-	15	100,00
Ensiladeira/forrageira	-	-	106	100,00	-	-	106	100,00
Equip. benef. produção	-	-	61	98,39	01	1,61	62	100,00
Implementos para trator	-	-	175	100,00	-	-	175	100,00
Outros equipamentos	-	-	142	100,00	-	-	142	100,00
Gado de corte reprodutor	01	7,14	-	-	13	92,86	14	100,00
Gado leite matriz	984	76,81	-	-	297	23,19	1.281	100,00
Gado leite reprodutor	-	-	-	-	102	100,00	102	100,00
Inst. cond. suínicas	-	-	-	-	15	100,00	15	100,00
Reprod./matrizes suínas	-	-	743	81,11	173	18,89	916	100,00
Calcário (toneladas)	-	-	-	-	9.560	100,00	9.560	100,00
Super-triplo (50 k)	-	-	-	-	2.152	100,00	2.152	100,00
Armazém comunitário	-	-	49	100,00	-	-	49	100,00
Armazém individual (paiol)	715	100,00	-	-	-	-	715	100,00
Armazém cooperativo	-	-	-	-	09	100,00	09	100,00
MÉDIA TOTAL	-	7,36	-	62,68	-	29,96	-	100,00

Fonte: Relatórios emitidos pela Secretaria da Agricultura e do Abastecimento.

total dos itens da infra-estrutura tecnológica financiados pelo Programa Troca-Troca, foram adquiridos grupalmente e, apenas 7,36% em média, foram adquiridos individualmente.

No momento em que se considera as necessidades e benefícios estabelecidos no Programa Troca-Troca, pode-se dizer que os agricultores individuais adquiriram, por financiamento, paióis destinado à guarda da produção, reprodutores e matrizes leiteiras. Os grupos de agricultores, além dos itens citados, adquiriram quaisquer tipos de instalações, máquinas, equipamentos e implementos destinados ao aperfeiçoamento do processo produtivo e de comercialização de produtos agrícolas.

Pela análise dos aspectos ressaltados em relação à 'aquisição de equipamentos através do sistema Troca-Troca', observa-se que o Programa conseguiu alcançar seu objetivo. Por outro lado, o objetivo de promover um melhor e mais sadio associativismo não foi alcançado, já que muitos agricultores não tinham perfeito conhecimento e conseqüente controle dos atos administrativos e operacionais.

Pelas informações recebidas da Secretaria da Agricultura e do Abastecimento, mesmo não tendo controle dos fatos ocorrentes, os agricultores davam-se por satisfeitos. Esse fato demonstra que o grau de insegurança na comercialização e as perdas por insuficiência na armazenagem, então supridos pelos armazéns, foram maiores que o interesse na participação grupal, transferindo a responsabilidade da gestão aos administradores da época. Mesmo não tendo sido alcançados os resultados esperados, a tentativa de se incentivar o associativismo foi feita

pela lei que regulamentou o Programa Troca-Troca, limitando os benefícios às categorias às quais pertenciam os beneficiários, quer fossem individuais, grupos informais ou cooperativas e associações. Assim, uma associação recebia mais benefícios do que um produtor individual.

Justifica-se a questão pelo fato de que no início da implantação do Programa, de acordo com informações de técnicos da Secretaria da Agricultura e do Abastecimento, não se tinha idéia da extensão dos benefícios que o Programa alcançava, ou seja, era um programa novo e aberto. Disto implica que as tentativas de previsão eram inúteis, principalmente com relação aos custos incorridos em financiamentos e subsídios.

Conforme já foi mencionado anteriormente, os beneficiários foram estabelecidos na elaboração do Programa, quando da definição do projeto. No entanto, uma das ambigüidades encontradas na implantação do Programa foi a presença de certos agricultores que, em condições de adquirir individualmente as máquinas e equipamentos necessários, encontraram no preço mínimo do produto uma ótima oportunidade para ganho financeiro fácil, já que o preço mínimo era menor que o valor da parcela bancária, o que provocou um certo desvirtuamento das finalidades iniciais do Programa. Essa informação vai ao encontro daquela fornecida pelos técnicos da Secretaria da Agricultura e do Abastecimento, num levantamento efetuado no final de 1986, de que 8,4% dos beneficiários entrevistados não deveriam ser enquadrados no Troca-Troca por não fazerem parte do grupo alvo, pois tinham tido suas propostas para o Troca-Troca feitas por

cooperativas e firmas de planejamento e que não tiveram parte no equipamento.

De uma maneira geral, pode-se dizer que o programa de desenvolvimento do pequeno produtor rural foi realizado, ainda que tenha havido algumas distorções por parte de alguns agricultores, ao se beneficiaram do Programa Troca-Troca mesmo não fazendo parte da clientela-alvo previamente definida. Chama-se, aqui, a atenção para os sistemas de controle e para conclamar os agricultores ao bom senso.

Quando de seu lançamento, o Troca-Troca procurou apoiar o associativismo, facilitar a utilização de tecnologias de capital intensivo aos pequenos produtores rurais, e incentivar a produção de alimentos básicos. No entanto, conforme relatórios divulgados pela Secretaria da Agricultura e do Abastecimento, as expectativas ficaram em níveis inferiores aos desejados, motivadas por:

a) Uma expectativa de grandes diferenças entre o valor do preço mínimo e do reembolso do financiamento. Esse fato teria levado à formação de grupos com agricultores individualmente capazes de adquirir os equipamentos;

b) Uma influência externa à decisão dos agricultores, exercida, principalmente, pelos vendedores de equipamentos. Estes teriam visto no Troca-Troca um meio excelente para convencer os agricultores a adquirirem seus equipamentos; e

c) Pelas condições inerentes ao associativismo, pois sabe-se da dificuldade, por falta de tradição do povo, em se trabalhar com bens de capital, sob a forma associativa.

Acrescente-se ao tópico anterior os problemas de ordem administrativa no que diz respeito à direção do Programa, já que a orientação dada aos beneficiários foi de certa maneira ineficiente. Tinha-se em mente, conforme depoimentos de técnicos da Secretaria da Agricultura e do Abastecimento, que os responsáveis pela assistência deveriam incentivar os agricultores ao desenvolvimento do hábito de discussões em grupo, necessário para a existência de um associativismo sadio. Verifica-se que, para praticamente metade dos técnicos da ACARESC, conforme relatórios, a organização dos grupos ficou prejudicada pelo volume de trabalho. Esta afirmação é compreensível ao se considerar que a ACARESC, além do Troca-Troca, executava muitos outros programas do Governo, juntamente com seu trabalho normal de extensão. Mesmo as firmas e cooperativas foram atropeladas pela demanda. Assim, muitos agricultores foram influenciados pelos revendedores a adquirir máquinas e equipamentos que não eram prioritários para suas atividades.

Enfim, se considerar-se que o Programa Troca-Troca permitiu ao pequeno produtor rural catarinense, segundo informações contidos nos relatórios da Secretaria da Agricultura e do Abastecimento, o acesso ao uso de tecnologias de capital intensivo, observa-se que este objetivo foi alcançado. Primeiro, porque a maioria dos agricultores beneficiados se apresenta como pequenos, tanto pelos critérios estabelecidos pela Secretaria da Agricultura e do Abastecimento, como pelo critério geralmente aceito, de que agricultores que têm menos de 50 ha de terra são pequenos. Segundo, porque a maioria dos beneficiados

estava adquirindo o equipamento pela primeira vez. Terceiro, porque a maioria dos que adquiriram os equipamentos, afirmou que tanto o processo produtivo quanto o pós-colheita foi aperfeiçoado.

4.5. Análise dos indicadores de desempenho do Programa Troca-Troca

Analisa-se, neste tópico, os principais indicadores que contribuíram para o desempenho do Programa Troca-Troca, mediante a apresentação de dados, tanto da área plantada e da área colhida, quanto da produção obtida, antes e depois da implantação do Programa.

Dentre os principais objetivos do Programa Troca-Troca, já mencionados anteriormente, esta pesquisa preocupou-se mais com o objetivo do aumento da produção de alimentos básicos no Estado de Santa Catarina. Para atingir os seus objetivos, o programa foi regulamentado pela lei criadora do FUNDEPROR, que identificou os pequenos produtores rurais, os benefícios e as condições para participação.

Com base nos objetivos oficiais, destacados por Perrow (apud Hall, 1984) identificou-se os objetivos gerais do Programa Troca-Troca, desenvolvidos pelo Governo do Estado de Santa Catarina por intermédio da Secretaria da Agricultura e do

Abastecimento, no período entre 1983 e 1987, tal como descritos nos projetos, relatórios e declarações dos seus técnicos e em outros pronunciamentos.

Como uma organização pode possuir diversos objetivos, analisou-se a eficácia, baseando-se, para tal, naqueles objetivos que foram almejados e que representam um estágio futuro, que pode, ou não, vir a se realizar. Assim, o objetivo do Programa Troca-Troca de aumentar a produção de alimentos é tratado nesta pesquisa quanto a seu grau de consecução, ou seja, quanto mais alto o grau com que o Programa realiza seus objetivos, tanto mais eficaz é ele.

Para se eliminar possíveis divergências quanto à forma utilizada para a análise da eficácia do Programa Troca-Troca, escolheu-se o modelo por objetivos, através de indicadores, para embasar toda a análise, que se passa a descrever.

Vale destacar que a análise dos principais produtos agrícolas do Estado de Santa Catarina refere-se a 15 itens: alho, arroz, banana, batata, cana-de-açúcar, cebola, feijão, fumo, maçã, mandioca, milho, soja, tomate, trigo e uva. Utilizou-se o elenco de produtos apresentados, uma vez que, apesar de o Programa Troca-Troca incentivar diretamente a produção de alimentos básicos, como meio de troca, os benefícios (infra-estrutura tecnológica) foram utilizados pelos agricultores em suas mais diversificadas culturas agrícolas, com reflexos para toda a atividade agrícola catarinense.

Objetivando analisar o desempenho do Programa Troca-Troca, em relação a seu objetivo de aumentar a produção de ali-

mentos do Estado catarinense, são apresentados os dados relativos à produção agrícola catarinense.

4.5.1. Área plantada

A área plantada de determinada cultura, num processo de produção agrícola, é uma opção consciente que o produtor rural faz, levando em consideração várias condicionantes, tais como os custos dos insumos, do crédito agrícola e da mão-de-obra em relação à tendência dos preços do produto, ou seja, a perspectiva de colocação do produto no mercado com algum tipo de retorno.

A face não aleatória do processo de produção agrícola é representada pela área plantada, o que não se pode dizer da área colhida e da conseqüente produção obtida, que são afetadas por fatores climáticos não controláveis, que influenciam a produção via rendimento. Estes dois itens podem ser afetados, ainda, por fatores não aleatórios, como, por exemplo, o tipo de tecnologia empregada. A modificação da infra-estrutura tecnológica visa, em geral, à melhoria do processo produtivo e ao conseqüente aumento do rendimento da produção. O aumento da produção pode ter, portanto, sua explicação, seja na melhoria da tecnologia seja no aumento da área plantada, por serem decisões conscientes.

A produção é, naturalmente, o objetivo da exploração agrícola e é através dela que se obtêm os resultados econômicos

e o abastecimento do Estado. Mas, o passo inicial do processo produtivo é a determinação da área a ser plantada o que é uma decisão do agricultor. Para ela que o produtor, condicionado pelo passado e pelos fatos novos, planeja o futuro.

Esse planejamento pode ser mais ou menos consciente quanto à definição dos objetivos do agricultor, mas é feito tanto pelo grande como pelo pequeno produtor rural, uma vez que o pouco excedente que este último produzir deve ter a melhor relação de troca para que não lhe faltem os bens essenciais a sua sobrevivência.

A Tabela 11 mostra, em hectares, a área plantada (em hectares), dos principais produtos agrícolas, por microrregião homogênea de Santa Catarina, no período compreendido entre as safras 1982/83 e 1986/87.

Observa-se, inicialmente, que a safra 1982/83 refere-se ao período anterior à implantação do Programa Troca-Troca e, a safra 1986/87, ao período final da gestão do Governo que o implantou. Assim, pode-se observar com maior clareza a influência do Programa, uma vez que são apresentados os períodos anterior e posterior à sua implantação.

Alguns dados chamam a atenção na Tabela 11, como, por exemplo, o fato de que a microrregião Colonial do Oeste Catarinense foi responsável (nos 15 produtos considerados) na safra de 1982/83 pela maior parcela, 47,60% do total de área plantada no Estado de Santa Catarina, contra 47,41% na safra 1986/87 (anterior e posterior ao Programa Troca-Troca). Em segundo lugar encontra-se a microrregião Colonial do Rio do Peixe com

Tabela 11: ÁREA PLANTADA (EM HECTARES) DOS PRINCIPAIS PRODUTOS AGRÍCOLAS, POR MICRORREGIÕES HOMOGÊNEAS E EM SANTA CATARINA - SAFRAS 1982/83 A 1986/87

MICRORREGIÃO	1982/83		1983/84		1984/85		1985/86		1986/87	
	F. A.	F. R.	F. A.	F. R.	F. A.	F. R.	F. A.	F. R.	F. A.	F. R.
Colonial Joinville	37.813	1,75	39.281	1,78	41.411	1,84	40.027	1,73	41.995	1,78
Litoral de Itajaí	11.353	0,53	11.861	0,54	12.619	0,56	12.517	0,54	13.322	0,57
Colonial de Blumenau	51.186	2,37	52.529	2,38	52.583	2,34	54.274	2,35	51.677	2,20
Col. Itajaí do Norte	21.673	1,00	24.723	1,12	26.157	1,16	28.364	1,23	25.259	1,07
Colonial Alto Itajaí	119.626	5,54	117.191	5,32	116.984	5,21	121.151	5,25	105.857	4,50
Florianópolis	15.208	0,70	17.659	0,80	18.826	0,84	18.184	0,79	17.313	0,74
Col. Serrana Catar.	35.151	1,63	36.456	1,66	39.155	1,74	39.248	1,70	38.324	1,63
Litoral de Laguna	8.469	0,39	11.599	0,53	12.012	0,53	14.049	0,61	11.573	0,49
Carbonífera	67.592	3,13	69.560	3,16	74.960	3,34	78.599	3,40	70.405	2,99
Litoral Sul Catarin.	48.340	2,24	47.709	2,17	57.997	2,58	60.868	2,64	56.752	2,41
Col. Sul Catarinense	60.384	2,79	62.786	2,85	64.363	2,87	66.600	2,88	64.580	2,74
Campos de Lages	35.387	1,64	38.233	1,74	36.393	1,62	38.009	1,65	43.075	1,83
Campos Curitibanos	140.104	6,49	147.830	6,71	148.315	6,60	155.260	6,73	165.819	7,04
Col. Rio do Peixe	308.472	14,28	323.512	14,69	328.749	14,64	334.208	14,48	343.233	14,58
Col. Oeste Catarin.	1.028.205	47,60	1.034.347	46,97	1.049.038	46,71	1.077.153	46,66	1.115.742	47,41
Planalto Canoinhas	171.068	7,92	166.959	7,58	166.675	7,42	170.017	7,36	188.655	8,02
SANTA CATARINA	2.160.031	100,00	2.202.235	100,00	2.246.237	100,00	2.308.528	100,00	2.353.581	100,00

Fonte: Síntese Anual da Agricultura de Santa Catarina - 1982 a 1986-87.

14,28% (safra 1982/83) e, em terceiro lugar, a microrregião Planalto de Canoinhas com 7,92% (safra 1982/83). Nota-se que as três microrregiões juntas foram responsáveis por 69,80% e 70,01% do total de área plantada para as safras 1982/83 e 1986/87, respectivamente.

As outras 13 microrregiões juntas respondem pelo restante da área plantada no Estado com 30,20% e 29,99% para as mesmas safras consideradas, nas quais a menor participação registrada é a da Litoral de Laguna com 0,49% para a safra 1986/87 e 0,39% para a safra 1982/83.

4.5.2. Área colhida

Apesar de ser uma consequência da área plantada, a área colhida deve ser analisada sob outros aspectos por não se tratar de um processo consciente devido a fatores aleatórios que nela interferem.

Mesmo assim, a área colhida pode ser considerada como decorrente da área plantada pois, não havendo interferência de fatores aleatórios (por exemplo, climáticos), uma se aproxima da outra. No momento em que se considera um processo de produção agrícola normal, o resultado da produção obtida tem relação direta com a área colhida. Vale destacar a influência que exerce a infra-estrutura tecnológica para a colheita do produto na época certa, com o menor desperdício possível da área plantada.

Na Tabela 12, visualiza-se a área colhida dos principais produtos agrícolas pelas microrregiões homogêneas de Santa Catarina, nas safras entre 1982/83 e 1986/87. Representam, respectivamente, as safras anterior e posterior à implantação do Programa Troca-Troca.

Tabela 12: ÁREA COLHIDA (EM HECTARES) DOS PRINCIPAIS PRODUTOS AGRÍCOLAS, POR MICRORREGIÕES HOMOGÊNEAS E EM SANTA CATARINA - SAFRAS 1982/83 A 1986/87

	1982/83		1983/84		1984/85		1985/86		1986/87	
MICRORREGIÃO	F. A.	F. R.	F. A.	F. R.	F. A.	F. R.	F. A.	F. R.	F. A.	F. R.
Colonial Joinville	37.428	1,85	39.241	1,80	41.366	1,89	39.881	1,87	40.821	1,79
Litoral de Itajai	11.218	0,55	11.537	0,53	12.185	0,56	12.058	0,56	13.322	0,58
Colonial de Blumenau	49.299	2,43	50.405	2,32	49.765	2,27	51.168	2,39	50.457	2,21
Col. Itajai do Norte	21.223	1,05	23.123	1,06	22.279	1,02	25.214	1,18	25.004	1,10
Colonial Alto Itajai	105.472	5,20	108.273	4,98	104.200	4,75	103.821	4,86	100.102	4,39
Florianópolis	14.508	0,72	17.007	0,78	18.218	0,83	18.144	0,85	17.133	0,75
Col. Serrana Catar.	34.834	1,72	35.990	1,66	37.395	1,71	38.791	1,82	37.001	1,62
Litoral de Laguna	8.377	0,41	10.400	0,48	10.677	0,49	11.365	0,53	11.342	0,50
Carbonífera	67.512	3,33	67.554	3,11	72.125	3,29	74.622	3,49	67.131	2,94
Litoral Sul Catarin.	48.102	2,37	47.257	2,17	55.399	2,53	57.528	2,69	55.772	2,45
Col. Sul Catarinense	59.992	2,96	62.586	2,88	63.993	2,92	66.505	3,11	63.740	2,79
Campos de Lages	33.546	1,65	37.714	1,73	36.392	1,66	36.978	1,73	42.455	1,86
Campos Curitibanos	138.557	6,83	146.258	6,73	146.000	6,67	146.727	6,87	165.301	7,25
Col. Rio do Peixe	306.711	15,12	321.668	14,79	326.613	14,89	328.953	15,40	332.424	14,57
Col. Oeste Catarin.	933.469	46,03	1.032.012	47,45	1.036.406	47,27	968.254	45,32	1.076.106	47,18
Planalto Canoinhas	157.848	7,78	163.834	7,53	158.859	7,25	156.597	7,33	182.917	8,02
SANTA CATARINA	2.028.096	100,00	2.174.859	100,00	2.191.952	100,00	2.136.606	100,00	2.281.028	100,00

Fonte: Síntese Anual da Agricultura de Santa Catarina - 1982 a 1986-87.

Observa-se que a microrregião Colonial do Oeste Catarinense representou 46,03% e 47,18% do total de área colhida no Estado catarinense, respectivamente, para os períodos anterior e posterior ao Programa Troca-Troca. A microrregião de menor

expressão continua sendo a Litoral de Laguna, com 0,41% e 0,50% da área total colhida para as safras de 1982/83 e 1986/87 respectivamente.

Vale destacar que as diferenças ocorridas nos valores referentes à área colhida devem-se, principalmente, aos fatores climáticos ocorridos durante o período, isoladamente, ou em conjunto, nas microrregiões homogêneas de Santa Catarina. Assim, pode-se destacar as cheias de 1983 e 1984, ocorridas no Estado de Santa Catarina, com influência maior sobre o Vale do Itajaí e com conseqüente reflexo, sobretudo, na cultura do feijão e do arroz. Outra interferência climática foi a estiagem de 1985 que, mesmo apesar de sua pouca expressividade, influenciou as culturas localizadas principalmente na região do oeste do Estado de Santa Catarina.

4.5.3. Produção obtida

A produção obtida, excluídos os fatores contingenciais, fica em função da área plantada e da tecnologia empregada. De acordo com a análise feita sobre a situação dos produtos e do cálculo dos custos, toma-se a decisão de aumentar ou diminuir a área plantada, ou, mesmo, passar a produzir o que não se produzia. E procura-se adotar o nível de tecnologia que se julga mais adequado.

Essa é a parte planejável da agricultura e, se os fatores intervenientes fossem apenas esses, a produção agrícola

teria índices mais ou menos fixos, como os da indústria. Entretanto, o caráter biológico da produção agrícola faz com que as plantas sejam suscetíveis ao meio ambiente e tornem a agricultura uma atividade de maior risco. Dessa forma, as modificações na infra-estrutura tecnológica influenciam tanto quanto os fa-

Tabela 13: PRODUÇÃO OBTIDA (EM TONELADAS) DOS PRINCIPAIS PRODUTOS AGRÍCOLAS, POR MICRORREGIÕES HOMOGÊNEAS E EM SANTA CATARINA - SAFRAS 1982/83 A 1986/87

MICRORREGIÃO	1982/83		1983/84		1984/85		1985/86		1986/87	
	F. A.	F. R.	F. A.	F. R.	F. A.	F. R.	F. A.	F. R.	F. A.	F. R.
Colonial Joinville	331.989	6,26	356.785	5,31	380.181	5,58	379.801	5,82	352.425	4,80
Litoral de Itajaí	385.016	5,75	317.518	4,72	350.476	5,15	361.729	5,54	420.307	5,73
Colonial de Blumenau	252.771	4,77	262.682	3,91	283.241	4,16	291.947	4,47	307.426	4,19
Col. Itajaí do Norte	64.802	1,22	84.622	1,26	67.916	1,00	94.721	1,45	103.377	1,41
Colonial Alto Itajaí	426.864	8,05	493.577	7,34	471.088	6,92	440.121	6,74	514.391	7,01
Florianópolis	215.787	4,07	361.352	5,38	386.899	5,68	397.442	6,09	412.355	5,62
Col. Serrana Catar.	277.163	5,23	320.253	4,76	350.004	5,14	333.691	5,11	354.619	4,83
Litoral de Laguna	50.996	0,96	71.837	1,07	74.172	1,09	84.538	1,30	88.525	1,21
Carbonífera	251.192	4,74	299.785	4,46	328.880	4,83	339.455	5,20	360.316	4,91
Litoral Sul Catarin.	231.556	4,37	266.570	3,97	338.504	4,97	360.886	5,53	350.515	4,77
Col. Sul Catarinense	184.296	3,47	228.682	3,40	236.686	3,48	262.632	4,02	266.733	3,63
Campos de Lages	63.13301	1,19	120.553	1,79	121.950	1,79	100.705	1,54	121.620	1,66
Campos Curitibanos	164.394	3,10	263.419	3,92	231.837	3,40	208.196	3,19	256.694	3,50
Col. Rio do Peixe	541.664	10,21	815.399	12,13	789.034	11,59	781.566	11,98	807.754	11,00
Col. Oeste Catarin.	1.671.576	31,52	2.138.784	31,81	2.108.493	30,96	1.819.188	27,88	2.270.037	30,93
Planalto Canoinhas	269.775	5,09	320.817	4,77	289.754	4,26	270.184	4,14	352.627	4,80
SANTA CATARINA	5.302.971	100,00	6.722.635	100,00	6.809.115	100,00	6.526.802	100,00	7.339.721	100,00

Fonte: Síntese Anual da Agricultura de Santa Catarina - 1982 a 1986-87.

tores decorrentes das alterações na área plantada ou das variações climáticas.

Na Tabela 13 visualiza-se a produção obtida (em toneladas) dos principais produtos agrícolas, por microrregião homogênea de Santa Catarina nas safras do período entre 1982/83 e 1986/87.

Como pode-se observar, os índices da produção obtida são divergentes daqueles referentes à área plantada e à área colhida. Note-se que a microrregião com maior participação, apesar de ser ainda a Colonial do Oeste Catarinense, tem apenas 31,52% e 30,93% do total da produção obtida, contra os 47,60% e 47,41% para a área colhida, para as safras de 1982/83 e de 1986/87, respectivamente, e que representam os períodos antes e depois da implantação do Programa Troca-Troca.

Vale destacar que esta observação se origina no fato de que a microrregião Colonial do Oeste Catarinense cultiva produtos agrícolas com menor rendimento por hectare. Assim, por exemplo, dois produtos de maior destaque na referida microrregião, o milho e a soja, não têm um rendimento por hectare tão elevado quanto a mandioca e a cana-de-açúcar. Portanto, não significa que a infra-estrutura tecnológica esteja menos presente no Oeste Catarinense.

Um fato importante que merece destaque, é a interferência das variáveis climáticas na produção agrícola da região oeste catarinense, por ser a responsável pela maior parcela da produção agrícola do Estado. A ocorrência de um fenômeno anormal, como, por exemplo, a estiagem de 1985, ocasionou a dimi-

nuição na safra de 1985/86, da produção agrícola obtida nas três principais microrregiões homogêneas de Santa Catarina: a Colonial do Oeste Catarinense, a Colonial do Rio do Peixe e a Planalto de Canoinhas.

Além disso, a análise do período posterior à implantação do Programa Troca-Troca, principalmente em relação à produção obtida, ficou prejudicada em função da safra 1982/83 (anterior ao Programa) ter sofrido excesso de chuvas no momento do plantio e, uma forte estiagem no momento da colheita.

Outro ponto que se observa (Tabela 13) é o fato da microrregião Litoral de Laguna continuar com o menor índice de participação, apenas 0,96% e 1,21% do total de produção obtida no Estado para as safras de 1982/83 e de 1986/87, respectivamente.

Observe-se, ainda, que, em se tratando de produção agrícola obtida (em toneladas) a terceira microrregião homogênea de Santa Catarina com maior destaque não é mais a Planalto de Canoinhas, e sim, a Colonial do Alto do Itajaí, devido, sobretudo, aos tipos dos produtos cultivados. Se esta microrregião for somada às duas primeiras com maior participação na produção, juntas representam 50,08% e 48,94% do montante produzido no Estado de Santa Catarina nas safras de 1982/83 e de 1986/87, respectivamente, enquanto que as outras 13 microrregiões respondem por 49,92% e 51,06% para as mesmas safras.

4.5.4. Evolução da agricultura catarinense

Para uma visualização geral da produção agrícola catarinense, são apresentados os dados relativos, não só ao período de 1982/83 a 1986/87, como também a um período com a mesma duração, que compreendeu as safras entre 1978/79 e 1981/82. Busca-se, portanto, referência para analisar um período de governo anterior àquele que implantou o Programa Troca-Troca.

Dessa forma, procura-se apresentar a evolução da agricultura catarinense no período 1978/79 a 1986/87, com os dados totais do Estado para a área plantada, a área colhida e a produção obtida, com os índices de evolução (Tabela 14).

Tabela 14: EVOLUÇÃO DA AGRICULTURA CATARINENSE NO PERÍODO ENTRE 1978/79 E 1986/87

SAFRAS	ÁREA PLANTADA			ÁREA COLHIDA			PRODUÇÃO OBTIDA		
	F. A.	EV. X		F. A.	EV. X		F. A.	EV. X	
1978/79	2.089.736	100,0	-	2.014.987	100,0	-	5.548.800	100,0	-
1979/80	2.100.419	100,5	-	2.042.288	101,4	-	6.204.586	111,8	-
1980/81	2.077.456	99,4	-	2.059.100	102,2	-	6.628.805	119,5	-
1981/82	2.119.027	101,4	-	2.105.847	104,5	-	6.490.929	117,0	-
1982/83	2.160.031	103,3	100,0	2.028.096	100,6	100,0	5.302.971	95,6	100,0
1983/84	2.202.235	105,4	101,9	2.174.859	107,9	107,2	6.722.635	121,1	126,8
1984/85	2.246.237	107,5	104,0	2.191.952	108,0	108,1	6.809.115	122,7	128,4
1985/86	2.308.528	110,5	106,9	2.136.606	106,0	105,4	6.526.802	117,6	123,1
1986/87	2.353.581	112,6	109,0	2.281.028	113,2	112,5	7.339.721	132,3	138,4

Fonte: Síntese Anual da Agricultura de Santa Catarina - 1982 a 1986-87

Nota-se que os índices de crescimento (evolução) da agricultura catarinense no referido período são heterogêneos, com exceção daqueles referentes à área plantada, nos quais existe uma maior constância de ano para ano (Tabela 14).

Conforme já foi destacado anteriormente, apenas a área plantada depende de ações conscientes. Já a área colhida e a produção obtida dependem das condições climáticas e da infraestrutura tecnológica empregada.

A política agrícola serve diretamente como incentivo ao aumento da área plantada, com reflexos na área colhida e conseqüentemente, na produção obtida. Assim, ao analisar-se o efeito de um programa, como por exemplo o Troca-Troca, deve-se observar que a área plantada de determinada cultura pode esclarecer melhor o grau de acerto da política agrícola.

4.5.4.1. Análise da área plantada

Como pode-se observar (Tabela 14), num período de mesmo tamanho ao do Programa Troca-Troca, ou seja, o das safras de 1978/79 a 1982/83, a área agrícola plantada do Estado de Santa Catarina teve um aumento da ordem de 3,3%, o que representou um acréscimo de 70.295 hectares em termos de área plantada.

Ao considerar-se o período relativo ao Programa Troca-Troca (interesse focal deste trabalho), observa-se que na safra 1986/87 (posterior ao Programa Troca-Troca), a agricultu-

ra catarinense contava com um incremento de 9,0% sobre a safra 1982/83 (anterior ao Programa Troca-Troca), representando novos 193.550 hectares plantados. Observe-se que este intervalo de período tem a mesma duração que o considerado anteriormente (1978/79 a 1982/83). Este último incremento (considerado) da área plantada é 175,3% maior que o verificado em período igual, anterior ao Programa Troca-Troca. Considerando-se como ponto de partida a safra de 1978/79, tem-se um incremento na área plantada de 12,6%, o que, no conjunto, representa uma área de 263.845 hectares a mais para a safra 1986/87 (posterior ao Programa Troca-Troca).

Note-se, assim, o incentivo dado pela política agrícola do Estado de Santa Catarina, representado pelo Programa Troca-Troca, aos produtores rurais, sobretudo aos pequenos agricultores - que representam a maioria no Estado - no período entre 1982/83 e 1986/87.

O Gráfico 1 mostra a curva ascendente da produção agrícola do Estado de Santa Catarina para o período 1978/79 a 1986/87, com destaque para a área plantada, além de apresentar também, a área colhida e a produção obtida.

Vale destacar, entretanto, a interferência do Governo Federal na economia do País em 1986, através do Plano Cruzado, o que parece não ter causado grandes mudança no que concerne à área plantada em Santa Catarina, pois a agricultura manteve seus padrões normais de crescimento, nesse período.

Conforme observa-se no Gráfico 1, a área plantada manteve, durante o período, uma tendência ascendente, com maior

acentuação a partir da safra 1982/83. Os outros dois itens, pelo contrário, não mantiveram qualquer constância durante o período.

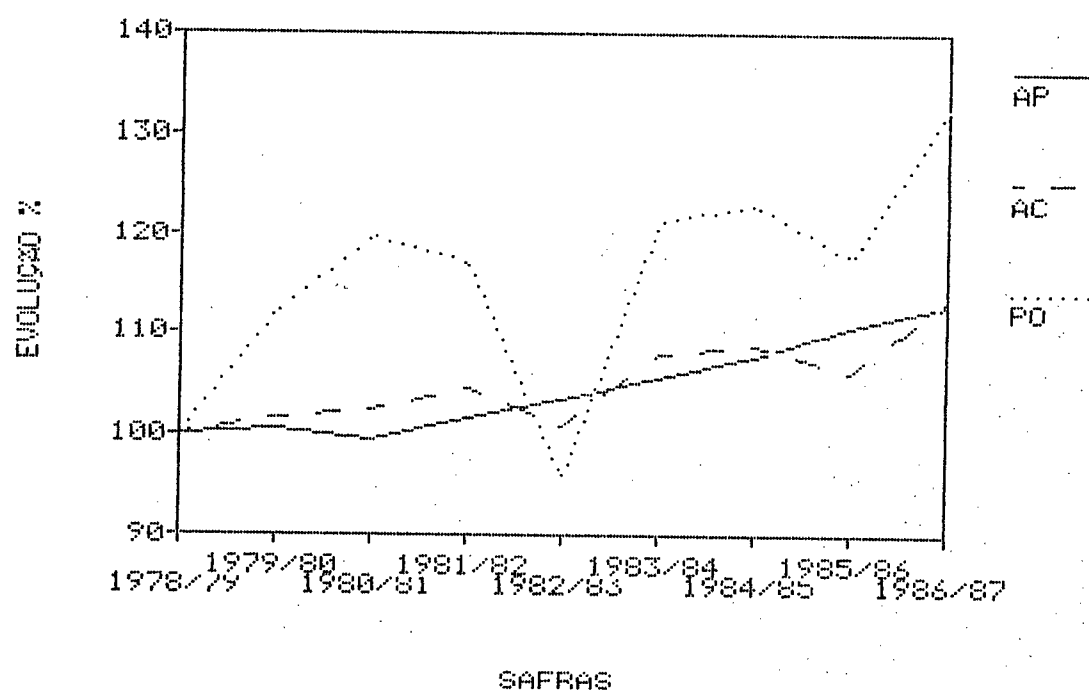


Gráfico 1: EVOLUÇÃO DA PRODUÇÃO AGRÍCOLA EM SANTA CATARINA NO PERÍODO DE 1978/79 A 1986/87

Fonte: Síntese Anual da Agricultura de Santa Catarina - 1982 a 1986-87.

4.5.4.2. Análise da área colhida e da produção obtida

Pode-se analisar os dois itens conjuntamente, uma vez que ambos dependem exclusivamente da área agrícola plantada do Estado e dos fatores externos como por exemplo, os climáticos.

Ao contrário da área plantada, como pode-se observar (Gráfico 1), a área colhida e a produção obtida não seguiram um índice de crescimento constante, apresentando variações em alguns períodos determinados. Os principais fatores que o influenciaram já foram citados anteriormente e podem ser observados na Tabela 15. Observa-se uma queda em termos de área colhida e produção obtida na safra 1982/83 e 1985/86, ocasionado principalmente pela estiagem ocorrida na região oeste catariense.

Tanto o comportamento da área colhida como o da produção obtida podem ser melhor visualizados no Gráfico 1, que mostra a curva desenhada pelos dois itens, no período que compreende as safras entre 1978/79 e 1986/87.

Uma vez que os dois itens são influenciados de forma semelhante quanto às variações climáticas, uma diferença existente entre o crescimento da área colhida e o da produção obtida, pode ser devido à influência da infra-estrutura tecnológica.

Considerando o período imediatamente anterior à implantação do Programa Troca-Troca (safra de 1982/83) e o posterior (safra de 1986/87) observa-se que para um incremento de 12,5% na área colhida, tem-se um incremento de 38,4% na produ-

ção obtida, o que significa um índice duas vezes maior que o primeiro.

Esses dados ficam mais evidentes quando da análise dos índices de produtividade. Mesmo assim, deixando-se de lado as variações climáticas ocorridas principalmente na safra 1982/83, observa-se um ganho médio, no período, da área colhida em relação a área plantada. Enquanto que a primeira cresceu 12,5% no período, a segunda teve um incremento de apenas 9,0%, o que mostra um relativo grau de interferência da infra-estrutura tecnológica na produção agrícola do Estado, devido à implantação do Programa Troca-Troca, no período de 1982/83 a 1986/87.

4.3.5. Análise dos índices da produtividade

Como o objetivo desta pesquisa é avaliar o Programa Troca-Troca com base no modelo por objetivos, foram estabelecidos alguns índices de produtividade, que podem mostrar com maior evidência a interferência do referido Programa na agricultura de Santa Catarina.

Usando-se a definição de Etzioni (apud Hall, 1984) de que a eficácia, com base no modelo por objetivos, é representada pelo grau com que uma organização realiza seus objetivos, tem-se que:

"Quanto maior o grau com que o Programa Troca-Troca realizou seus objetivos, mais eficaz foi ele".

4.5.5.1. índice da produtividade útil

O índice de produtividade útil é representado pela seguinte fórmula:

$$\text{IPU} = \frac{\text{produção obtida}}{\text{área plantada}}$$

Na Tabela 15, observa-se o índice de produtividade útil do Estado de Santa Catarina e sua evolução no período que compreende as safras de 1982/83 (anterior) e 1986/87 (posterior à implantação do Programa Truca-Troca). Deixa-se de considerar o período de 1978/79 a 1981/82, por motivo de serem dados ajustados e, portanto, não totalmente confiáveis, principalmente quanto à produção de milho no Estado, que, a partir de 1982/83,

Tabela 15: ÍNDICE DE PRODUTIVIDADE ÚTIL E SUA EVOLUÇÃO NO PERÍODO ENTRE 1982/83 E 1986/87

SAFRAS	PRODUÇÃO OBTIDA	ÁREA PLANTADA	IPU = PO/AP	EVOLUÇÃO %
1982/83	5.302.971	2.160.031	2,455 t/ha	100,00
1983/84	6.722.635	2.202.235	3,053 t/ha	124,36
1984/85	6.809.115	2.246.237	3,031 t/ha	123,46
1985/86	6.526.802	2.308.528	2,827 t/ha	115,15
1986/87	7.339.721	2.353.581	3,179 t/ha	129,49

Fonte: Síntese Anual da Agricultura de Santa Catarina - 1982 a 1986-87.

seguiu nova sistemática de identificação na sua produção.

Analisando-se a Tabela 15, observa-se um aumento real do índice de produtividade útil, o qual demonstra o rendimento dos principais produtos agrícolas em toneladas, produzidos por hectare plantado. Nota-se que o aumento foi de 29,49% ao se considerar a safra 1982/83 (anterior) e a de 1986/87 (posterior ao Programa Troca-Troca).

Caso tivesse sido obtida uma média do índice de produtividade útil durante o período de atuação do Programa Troca-Troca, ter-se-ia um rendimento médio de 3,023 t/ha por safra. Considerando-se os dados disponíveis, referentes ao período anterior ao Programa Troca-Troca (1978/79 a 1982/83), chega-se a um rendimento médio de 2,864 t/ha por safra. Logo, percebe-se que mesmo com os dados disponíveis, nos quais alguns produtos eram super-avaliados, no período anterior ao Programa Troca-Troca houve um crescimento do índice de produtividade útil médio, da ordem de 5,55%.

Destaca-se a importância da influência das condições climáticas e da infra-estrutura tecnológica na formação do índice de produtividade útil. Assim, uma vez considerado que ambos os períodos, o anterior e o posterior à implantação do Programa Troca-Troca, tiveram mais ou menos as mesmas influências climáticas, conclui-se que o incremento no referido índice, se deve à interferência da infra-estrutura tecnológica, promovida pela política agrícola com a implantação do Programa Troca-Troca.

4.5.5.2. índice da produtividade final

O índice de produtividade final é representado pela seguinte fórmula:

$$\text{IPF} = \frac{\text{produção obtida}}{\text{área colhida}}$$

O índice de produtividade final da agricultura catarinense, e sua evolução no período anterior (safra 1982/83) e posterior (safra de 1986/87) à implantação do Programa Troca-Troca é demonstrado na Tabela 16. Não se leva em consideração o período de 1978/79 a 1981/82, pelas razões já mencionadas anteriormente.

Tabela 16: ÍNDICE DA PRODUTIVIDADE FINAL E SUA EVOLUÇÃO NO PERÍODO ENTRE 1982/83 E 1986/87

SAFRAS	PRODUÇÃO OBTIDA	ÁREA COLHIDA	IPF = PO/AC	EVOLUÇÃO %
1982/83	5.302.971	2.028.096	2,615 t/ha	100,00
1983/84	6.722.635	2.174.859	3,091 t/ha	118,21
1984/85	6.809.115	2.191.952	3,106 t/ha	118,78
1985/86	6.526.802	2.136.606	3,055 t/ha	116,83
1986/87	7.339.721	2.281.028	3,218 t/ha	123,06

Fonte: Síntese Anual da Agricultura de Santa Catarina - 1982 a 1986-87

Como consequência do índice de produtividade útil, o índice de produtividade final teve, também, um aumento real no período considerado. Justifica-se, pelo fato de que tanto a área colhida quanto a produção obtida dependem das mesmas variáveis intervenientes, e, são, ainda, o resultado da área plantada.

Note-se que o incremento do índice de produtividade final com 23,06% ficou abaixo do índice de produtividade útil que teve um aumento de 29,49%. Isso se deve ao fato de ter havido no decorrer do período um melhor aproveitamento da área plantada, como pode-se observar na análise da taxa de aproveitamento da área plantada.

Da mesma forma que o índice de produtividade útil, o índice de produtividade final teve uma média superior, se comparado o período da implantação do Programa Troca-Troca ao período anterior. Isto é, uma média de 3,118 t/ha colhida no período de atuação do Programa Troca-Troca (1983/84 a 1986/87) contra 2,942 t/ha para o período de 1978/79 a 1982/83, o que representa um aumento de 5,98% na média do índice de produtividade final para as referidas safras.

Assim, mais uma vez, deve-se creditar a atuação à influência da infra-estrutura tecnológica, já que, mantidas as mesmas condições do índice analisado anteriormente (o IPU), o crescimento do índice de produtividade final foi superior ao índice de produtividade útil, ou seja, 5,98% contra 5,55% para os mesmos períodos.

4.5.5.3. Taxa de aproveitamento da área plantada

A taxa de aproveitamento da área plantada mostra melhor do que os dois índices anteriores a influência das variáveis climáticas e da infra-estrutura tecnológica e é representada pela fórmula:

$$\text{TAAP} = \frac{\text{área colhida}}{\text{área plantada}} \times 100$$

Na Tabela 17, observa-se a taxa de aproveitamento da área plantada e sua evolução no período 1982/83 a 1986/87.

Tabela 17: TAXA DE APROVEITAMENTO DA ÁREA PLANTADA E SUA EVOLUÇÃO NO PERÍODO ENTRE 1982/83 E 1986/87

SAFRAS	ÁREA COLHIDA	ÁREA PLANTADA	TAAP = AC/AP	EVOLUÇÃO %
1982/83	2.028.096	2.160.031	93,89 %	100,00
1983/84	2.174.859	2.202.235	98,76 %	105,19
1984/85	2.191.952	2.246.237	97,58 %	103,93
1985/86	2.136.606	2.308.528	92,56 %	98,58
1986/87	2.281.028	2.353.581	96,92 %	103,23

Fonte: Síntese Anual da Agricultura de Santa Catarina - 1982 a 1986-87.

Note-se que apesar das flutuações serem decorrentes, principalmente das condições climáticas, a área plantada sempre apresentou uma perda. Assim, foram colhidas 96,92% da área plantada para a safra 1986/87, contra 93,89% na safra 1982/83 que representou o período anterior à implantação do Programa Troca-Troca.

Outro dado importante é o fato de que durante a atuação do Programa Troca Troca (safras de 1983/84 a 1986/87), a média de aproveitamento da área plantada com 96,46% ficou abaixo da média do período anterior à implantação do Programa Troca-Troca (1978/79 a 1982/83) que atingiu uma taxa de aproveitamento da área plantada de 97,21%. Isso deveu-se, sobretudo, às variáveis climáticas do período, uma vez que os índices de produtividade útil e final foram favoráveis à interferência da infra-estrutura tecnológica.

Assim, mesmo considerando-se que o Programa Troca-Troca possibilitou um incremento de equipamentos para os agricultores, o período foi desfavorável em termos de taxa de aproveitamento da área plantada, devido, principalmente, às interferências climáticas. Ao desconsiderar-se a safra de 1985/86, cuja influência climática, devido a estiagem, foi maior, a média da taxa de aproveitamento da área plantada das outras três safras de atuação do Programa Troca-Troca ficou em 97,75% e, assim, poder-se-ia creditar a atuação à infra-estrutura tecnológica, propiciada pelo Programa Troca-Troca, no período entre 1983 e 1987.

Enfim, numa visualização geral dos aspectos que envolveram a eficácia do Programa Troca-Troca, pode-se dizer que o grau de aumento da produção de alimentos básicos do Estado de Santa Catarina, no período entre 1983 e 1987, esteve diretamente associado ao nível tecnológico empregado e aos fatores climáticos, como variáveis intervenientes do processo.

Se a formação de grupos informais de pequenos produtores rurais permitiu a aquisição da infra-estrutura tecnológica através do Programa, em decorrência, esses equipamentos permitiram a melhoria dos índices da produtividade agrícola do Estado de Santa Catarina.

Assim, o Programa Troca-Troca (variável independente), teve influência direta no desempenho agrícola do Estado de Santa Catarina (variável dependente), podendo ser melhor visualizado pelo aumento da área plantada. Já, a área colhida e a produção obtida, além da influência da variável independente, sofreram interferência dos fatores climáticos, os quais podem ser verificados nas flutuações das safras agrícolas no período estudado.

A infra-estrutura tecnológica teve influência maior nos índices de produtividade útil e final e, mais precisamente, na taxa de aproveitamento da área plantada. A melhoria na relação tonelada de produção obtida por área plantada e área colhida representa o grau de interferência do Programa Troca-Troca para no período entre 1983 e 1987, bem como sua eficácia em termos de alcance do objetivo de produção de alimentos básicos do Estado de Santa Catarina.

5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A preocupação deste trabalho foi avaliar o Programa Troca-Troca com base no critério de eficácia, representada pelo modelo por objetivos. Especificamente, procurou-se utilizar o referido modelo como base para se avaliar políticas públicas desenvolvidas no âmbito da esfera governamental.

Com base no problema central, e levando-se em consideração as informações obtidas através de técnicos da Secretaria da Agricultura e do Abastecimento e dos relatórios e informações emitidos pela mesma, apresenta-se, na sequência, as principais conclusões desta pesquisa, baseadas no referencial metodológico exposto no capítulo 3 e na análise de dados apresentada no capítulo 4.

5.1. Conclusões

A finalidade deste trabalho foi avaliar o Programa Troca-Troca, implantado pelo Governo do Estado de Santa Catarina, no período entre 1983 e 1987, com base no critério da eficácia representada pelo modelo por objetivos. Com base neste posicionamento, foram definidos alguns objetivos sobre os quais se pode fazer algumas conclusões.

5.1.1. Quanto aos objetivos do Programa Troca-Troca

Conforme identificado no capítulo 4, os objetivos diretos do Programa Troca-Troca eram os de aumentar a renda do pequeno produtor rural e produzir alimentos básicos para o Estado de Santa Catarina. Indiretamente, identificou-se um terceiro e importante objetivo, o de promover o associativismo informal entre os pequenos produtores rurais, uma vez que o financiamento da infra-estrutura tecnológica era contemplada por meio da criação de grupos de pequenos agricultores.

Com base na descrição feita por Perrow (apud Hall, 1984) sobre "objetivos organizacionais", constatou-se que o Programa Troca-Troca foi lançado em novembro de 1983 como forma de incentivo aos pequenos agricultores para a recuperação, de suas propriedades, atingidas pelas cheias e vendavais ocorridas naquele ano. No entanto, os objetivos descritos no Programa (os

de aumentar a renda do pequeno produtor rural e produzir alimentos básicos) incluem os pequenos agricultores catarinenses, de uma maneira geral e sem restrições. Assim, o Programa atendeu amplamente os pequenos produtores rurais do Estado de Santa Catarina, por não ter sido definido, no escopo do Programa, o número de agricultores que se pretendia atingir.

Os "objetivos operativos" (Perrow apud Hall, 1984) foram executados de modo não quantificável. Isso contribuiu para as limitações da pesquisa, uma vez que, devido à complexidade do modelo por objetivos no estudo da eficácia organizacional, não foi possível comparar numericamente os dados objetivos pelo Programa com os dados efetivamente alcançados.

Ainda em relação aos objetivos do Programa Troca-Troca, ressalte-se que, apesar de a região que compreende o Vale do Itajaí ter sofrido um maior prejuízo, provocado pelas inundações ocorridas em 1983, se comparado com a região Oeste do Estado de Santa Catarina, observa-se que aquela região não teve grande destaque em termos de recursos recebidos do Programa Troca-Troca. Ou seja, a região Oeste ficou com a maior parcela de recursos do Programa, conforme pode-se observar na Tabela 6, mesmo tendo como motivo para lançamento do Programa as cheias e vendavais ocorridas no ano de 1983.

Por fim, o fato de não se ter usado o critério da efetividade que, para Sander (1982, p. 13) "é o critério de desempenho que mede a capacidade de produzir a solução ou resposta desejada pelos participantes da comunidade", não possibilitou que fosse verificado se o Programa Troca-Troca foi capaz de

atender às necessidades da comunidade na qual foi desenvolvido. Talvez com o uso de tal critério fosse possível tirar conclusões mais precisas acerca da eficácia do Programa, em termos de satisfação dos beneficiários.

5.1.2. Quanto ao associativismo informal e à infra-estrutura tecnológica

Apesar do êxito do Programa Troca-Troca em termos de financiamento de equipamentos, observou-se, pelos relatórios fornecidos pela Secretaria da Agricultura e do Abastecimento, que o objetivo de propagar o associativismo entre os agricultores parece não ter sido alcançado. Dentre os motivos impeditivos, os seguintes se destacaram:

a) uma parcela considerável dos pequenos produtores rurais não tinha um conhecimento completo e conseqüente controle dos atos administrativos que envolviam o Programa Troca-Troca;

b) a falta de tradição ao povo brasileiro para trabalhar com a forma associativa de produção;

c) houve formação de grupos de agricultores, que não correspondiam à definição dada pelo Programa; e

d) muitos grupos informais de pequenos produtores rurais se restringiram a membros da mesma família, pois, devido à moradia aproximada contavam com maior confiabilidade devido ao grau de parentesco.

Constatou-se que a formação de grupos informais de pequenos produtores rurais apenas visava a atender à letra da lei que criou o FUNDEPROR, já que os equipamentos de preço mais elevado só podiam ser adquiridos por meio dos referidos grupos. Conforme foi ressaltado no capítulo 4, um levantamento efetuado pelos técnicos da Secretaria da Agricultura e do Abastecimento concluiu que 8,4% dos beneficiários entrevistados não deveriam ter sido enquadrados no Programa Troca-Troca por não serem parte efetiva do grupo formado, uma vez que não usavam o equipamento, já que os pedidos submetidos ao Troca-Troca foram feitos por cooperativas e firmas de planejamento.

Se, por um lado, o Programa Troca-Troca não parece ter sido eficaz em termos de promover um melhor associativismo entre os pequenos produtores rurais do Estado de Santa Catarina, por outro, propiciou a aquisição da infra-estrutura tecnológica pelos pequenos agricultores que, de outra forma, não teriam tido acesso aos equipamentos.

Conforme observado na Tabela 10, a infra-estrutura tecnológica foi adquirida em maior grau por grupos de pequenos produtores rurais ou cooperativas e associações, ou seja, 92,64% da infra-estrutura tecnológica financiada pelo Programa Troca-Troca foi adquirida grupalmente contra 7,36% individualmente.

Por meio do financiamento de equipamentos, o Programa Troca-Troca conseguiu dinamizar a infra-estrutura tecnológica da agricultura do Estado de Santa Catarina entre 1983 e 1987, o que, no conjunto, contribuiu para o aumento da produção agrícola.

la catarinense nesse período.

Verificou-se, ainda, que, apesar da microrregião Colonial do Oeste Catarinense ter tido uma maior participação no financiamento da infra-estrutura tecnológica através do Programa Troca-Troca, não teve mais elevada a sua participação no conjunto do Estado, em termos de aumento de área plantada, área colhida e produção obtida. A razão disso pode ser melhor verificada, pela comparação dos indicadores de produtividade da microrregião Colonial do Oeste Catarinense com a média do Estado.

Do período anterior (safra 1982/83) para o posterior à implantação do Programa (safra 1986/87), a microrregião Colonial do Oeste Catarinense apresentou um crescimento para o índice de produtividade útil de 25,15% contra 29,49% pelo Estado de Santa Catarina; o índice de produtividade final de 17,75% contra 23,06%; e a taxa de aproveitamento da área plantada, de 6,22% contra 3,23%, respectivamente. Note-se que calculados estes índices, apenas a taxa de aproveitamento da área plantada, no período considerado, teve um aumento superior à média verificada no Estado catarinense.

Disso pode-se concluir que, apesar da significativa influência do Programa Troca-Troca na referida microrregião homogênea, não houve um realce daquela microrregião quanto às demais. O Programa Troca-Troca parece ter sido eficaz na medida em que conseguiu aumentar o nível da produção agrícola tanto da microrregião Colonial do Oeste Catarinense como do Estado em geral, uma vez que a referida microrregião é responsável pela maior parcela da produção agrícola catarinense.

Acrescente-se, ainda, que a política de assistência e incentivo ao pequeno produtor rural também foi eficaz, à medida em que conseguiu manter o homem no campo, evitando o êxodo rural e contribuindo para um melhor nível de vida daquela parcela da população.

Para uma visualização da importância do Programa Troca-Troca para os pequenos produtores rurais, apresentou-se a Tabela 18 (Anexo 2) que identifica a quantidade de milho e soja necessária para a aquisição de um trator com rodas em Santa Catarina no período 1985-89.

Observe-se que, comparada monetariamente à infraestrutura tecnológica, a produção agrícola sofreu variações, com perdas acentuadas nos diferentes períodos. Assim, se em 1985 o pequeno produtor rural conseguia comprar um trator, com apenas 1.595 sacos de milho, em 1989 eram necessários 2.912 sacos do mesmo produto. Fica evidente, assim, que o Programa Troca-Troca como política de "assistência e incentivo" ao pequeno produtor rural, além de permitir o aumento da produção agrícola catarinense, permitiu o acesso ao uso da infraestrutura tecnológica na produção de alimentos para o Estado de Santa Catarina.

5.1.3. Quanto à produtividade

Do já exposto no capítulo 4, pode-se deduzir algumas conclusões acerca da produção agrícola catarinense.

O rendimento da produção agrícola do Estado de Santa Catarina está em função do nível tecnológico empregado, mas pode, entretanto, ser influenciado por variáveis intervenientes tais como os fatores climáticos, a política econômica do Governo etc. A insuficiência de chuvas, a presença de pragas e/ou doenças, por exemplo, ocorrentes num período crítico da cultura (época do plantio, do crescimento ou da colheita), podem reduzir consideravelmente o avanço obtido por meio da infra-estrutura tecnológica. Por isso, a comparação ano a ano do rendimento como principal indicador do desempenho agrícola e da influência da infra-estrutura tecnológica parece não ser suficiente.

Há a necessidade de que se analise uma série histórica para que as variações climáticas que influenciam o rendimento das lavouras, não ocultem o progresso técnico aplicado, como por exemplo, o pelo Programa Troca-Troca.

Em função disso, a comparação realizada entre os indicadores de eficácia do Programa Troca-Troca, com base na média do período anterior e posterior a sua implantação, elimina possíveis interferências em termos de favorecimento ou desfavorecimento na análise dos referidos índices.

O Gráfico 2 sintetiza a evolução dos índices de produtividade do Estado de Santa Catarina, considerados nesta pesquisa, para o período de 1982/83 a 1986/87.

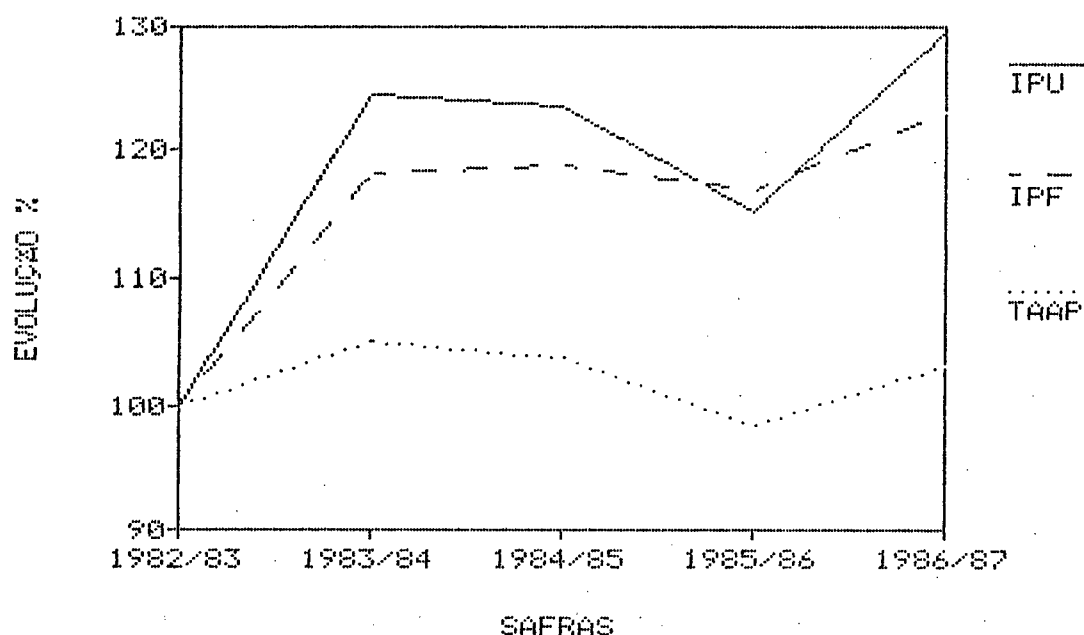


Gráfico 2: EVOLUÇÃO DOS ÍNDICES DAS PRODUTIVIDADES ÚTIL E FINAL E DA TAXA DE APROVEITAMENTO DA ÁREA PLANTADA, NA AGRICULTURA DE SANTA CATARINA, NO PERÍODO DE 1982/83 A 1986/87

Fonte: Síntese Anual da Agricultura de Santa Catarina - 1982 a 1986-87.

Constatou-se uma curva ascendente para os índices de produtividade útil (IPU) e final (IPF), cujo traçado é mais ou menos constante, com pequenas variações para a taxa de aproveitamento da área plantada (TAAP).

A interferência das variáveis intervenientes no processo, como por exemplo as climáticas, são representadas no

Gráfico 2 pelos períodos de queda dos índices de produtividade útil e final e pela taxa de aproveitamento da área plantada.

Ainda no Gráfico 2 a eficácia do Programa Troca-Troca é verificada por meio da evolução dos índices de produtividade útil e final que apresentaram, respectivamente, para o período anterior à implantação do programa (safra 1982/83) 2,455 t/ha e 2,615 t/ha e, para o período posterior (safra 1986/87) 3,179 t/ha e 3,218 t/ha.

Disso, conclui-se que:

a) o Programa Troca-Troca foi eficaz à medida em que conseguiu melhorar a produtividade da agricultura do Estado de Santa Catarina no decorrer do período. Ou seja, houve um aumento na relação toneladas de produção obtida para a área plantada e a área colhida;

b) o Programa Troca-Troca foi eficaz à medida em que conseguiu melhorar a taxa de aproveitamento da área plantada mesmo considerando-se as adversidades climáticas; e

c) A interferência promovida pela infra-estrutura tecnológica foi fundamental para a colheita na hora certa e com maior rapidez, o que ocasionou uma diferença menor entre a área colhida e a área plantada.

Quanto à evolução geral da agricultura catarinense no período que compreende as safras desde 1982/83 até 1986/87, a partir do Gráfico 3 pode-se fazer algumas conclusões.

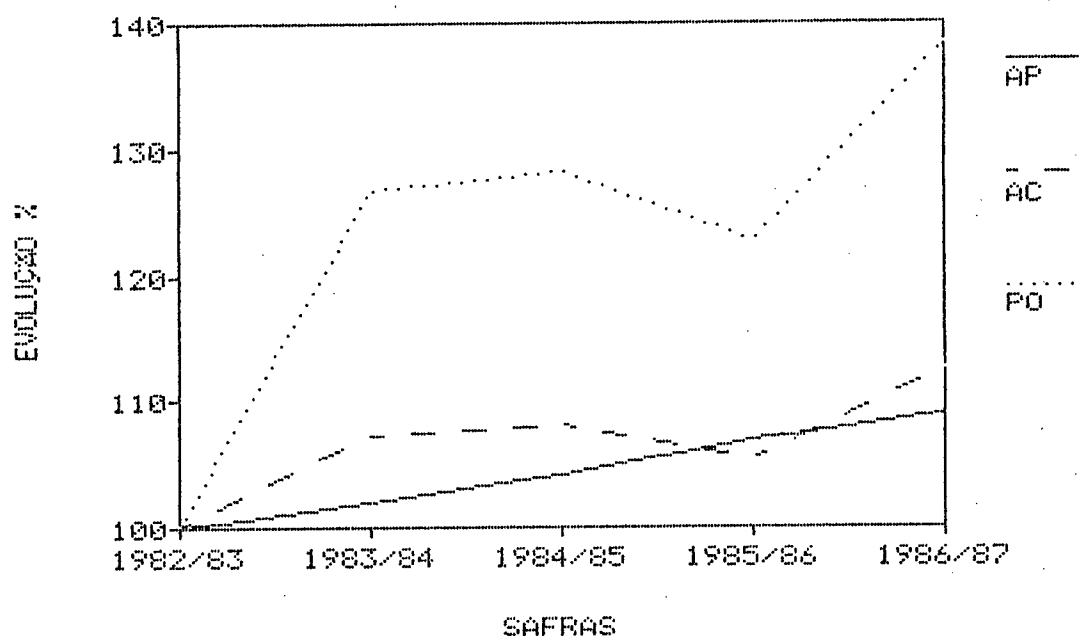


Gráfico 03: EVOLUÇÃO DA AGRICULTURA CATARINENSE NO PERÍODO DE 1982/83 A 1986/87

Fonte: Síntese Anual da Agricultura de Santa Catarina - 1982 a 1986-87

Da mesma forma que os índices de produtividade, o crescimento da área plantada, da área colhida e da produção obtida também representam a eficácia do Programa Troca-Troca, pela influência da infra-estrutura tecnológica.

A produção obtida teve, em média, um ganho real, apresentando uma curva ascendente com alto grau, embora com uma queda na safra 1985/86, ocasionada pelos fatores climáticos.

Se se considerar que quanto maior o grau com que o Programa Troca-Troca realizou seus objetivos, mais eficaz foi ele, conclui-se que o mesmo foi eficaz, já que se observou um aumento na produção de alimentos básicos no Estado de Santa Catarina. Assim, a análise num "continuum" é mais favorável à interpretação da eficácia do Programa Troca-Troca do que a aplicação de tabelas percentuais de consecução de objetivos. O grau de eficácia do Programa Troca-Troca é proporcional ao grau de aumento da produção agrícola no Estado catarinense.

Quanto à área colhida, observou-se que ela esteve em função da área plantada, e sofreu interferências, tanto da infra-estrutura tecnológica como das variáveis climáticas. Pelo Gráfico 3, a área colhida apresentou uma curva com tendência semelhante a da produção obtida, só que em menor grau.

O Programa Troca-Troca foi eficaz, também, à medida em que conseguiu propiciar, pelo financiamento da infra-estrutura tecnológica, um melhor desempenho da área colhida. Por ser superior ao da área plantada, o desempenho da área colhida é explicado pela melhoria na taxa de aproveitamento da área plantada, ao comparar-se os períodos anterior e posterior à implantação do Programa Troca-Troca.

A área plantada parece explicar melhor a eficácia do Programa Troca-Troca, uma vez que representou uma decisão consciente do agricultor em termos de plantio, baseado numa política agrícola de assistência e incentivo, com garantias reais como por exemplo, o pagamento do financiamento com o produto em espécie.

Conclui-se, com isso, que o aumento da área plantada, deu-se em maior grau no período final do Programa Troca-Troca, o que parece demonstrar mais completamente o grau de acerto da política adotada. Conseqüentemente, o objetivo de aumentar a produção de alimentos no Estado de Santa Catarina não poderia deixar de passar pelo aumento da área plantada, com a interferência de infra-estrutura tecnológica.

Um aumento de 9,0% no período de atuação do Programa, contra os 3,3% do período anterior, com intervalos de tempo iguais, prova que, o quase triplo aumento da área plantada (193.550 ha contra 70.295 ha), junto com a infra-estrutura tecnológica são os grandes responsáveis pelo desempenho da agricultura catarinense na vigência do Programa Troca-Troca.

Analisando-se num continuum, o Programa Troca-Troca obteve apenas uma eficácia equivalente à consecução dos seus objetivos, uma vez que os mesmos não foram numericamente pré-estabelecidos.

Ressalte-se que não foi possível realizar uma comparação entre os objetivos almejadas quantitativamente e os realizadas efetivamente porque os mesmos não foram definidos pelo Programa. Além disso, outros dados relativos à eficácia do Programa Troca-Troca, como, por exemplo, a satisfação dos beneficiários, poderiam apontar para outras conclusões acerca do estudo realizado.

Por se ter usado dados insuficientes referentes ao período anterior à implantação do Programa Troca-Troca, principalmente os referentes à safra 1982/83 - que teve uma forte in-

terferência climática provocando queda na produção obtida - a comparação entre os períodos ficou um tanto prejudicada, conforme observado no Gráfico 1. Para resolver este problema é que no capítulo 4, no tópico referente aos indicadores de produtividade, foram feitas algumas análises sobre a produção agrícola catarinense com base na média dos períodos.

5.2. Recomendações

Com base nos resultados obtidos nesta pesquisa, algumas recomendações se fazem necessárias, com o objetivo de aprofundar a questão estudada.

Assim sendo, sugere-se que:

a) sejam realizadas outras pesquisas, com a mesma metodologia deste trabalho, a fim de verificarem outros resultados alcançados pelo Programa Troca-Troca, como, por exemplo, o aumento da renda do pequeno produtor rural no mesmo período;

b) ainda com base na metodologia desta pesquisa, analisar-se o comportamento da produção agrícola catarinense em governo posterior ao que realizou o Programa Troca-Troca, para verificar-se as tendências e traçar comparações;

c) utilizando-se como comparação outra região do Brasil, ou mesmo o próprio País, verificar as diferenças ocorridas em

termos de desempenho da produção agrícola para o mesmo período;

d) seja verificada a satisfação dos membros envolvidos, sobretudo os pequenos produtores rurais, tomando-se como base para essa análise do desempenho do Programa Troca-Troca, o critério da efetividade (responsiveness); e

e) seja esta pesquisa, tomada como exemplo para o desenvolvimento de outras pesquisas de avaliação de políticas públicas, desenvolvidas no âmbito da esfera governamental.

6. BIBLIOGRAFIA

01. AFONSO, Carlos A., SOUZA, Herbert de. O Estado e o desenvolvimento capitalista no Brasil: a crise fiscal. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977. 132 p.
02. ALMOND, Gabriel A., POWELL JR., G. Bingham. Uma teoria de política comparada. Rio de Janeiro: Zahar, 1972. 206 p.
03. ANDERSON, Charles W. The place of principles in policy analysis. The American Political Science Review, Washington, v. 73, n. 3, p. 711-23, sep. 1979.
04. ANDRADE, Sônia Maria Viegas. O papel do estado, hoje. Análise e Conjuntura, Belo Horizonte, v. 4, n. 1, p. 109-14, jan./abr. 1989.
05. ASSUMPCÃO, Lúcio Souza. O papel do estado e a liberdade. Análise e Conjuntura. Belo Horizonte, v. 4, n. 1, p. 115-9, jan./abr. 1989.

06. BELLAVANCE, Michel. Les politiques gouvernementales: élaboration, gestion et evaluation. Montreal: Agence d'Arc, 1985.
07. BOBBIO, Norberto et al. Dicionário de política. Brasília: Ed. Univ. Brasília, 1986. p. 954-62.
08. BOBBIO, Norberto. Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. 173 p.
09. BRASILEIRO, Ana Maria, MELLO, Diogo Lordello. A assistência social na política social: reflexão em torno de conceitos. *Análise e Conjuntura*, Belo Horizonte, v. 3, n. 3, p. 05-11, set./dez. 1988.
10. BRUYNE, Paul et al. Dinâmica da pesquisa em ciências sociais: os polos da prática metodológica. 2. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1982. 251 p.
11. CAMPOS FILHO, Candido Malta. Bases para análises de políticas urbanas: os interesses sociais em jogo. *Análise e Conjuntura*, Belo Horizonte, v. 1, n. 2, p. 53-72, maio/ago. 1986.
12. CASTRO, Cláudio de Moura. Estrutura e apresentação de publicações científicas. São Paulo: McGraw-Hill, 1976. 70

P.

13. ----- . A prática da pesquisa. São Paulo: McGraw-Hill, 1977. 156 p.
14. DAHL, Robert A. A moderna análise política. Rio de Janeiro: Livradora, 1966. 192 p.
15. DYE, Thomas R. Understanding public policy. 6. ed. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1987. 382 p.
16. ETZIONI, Amitai (Org.). Organizações complexas: estudo das organizações em face dos problemas sociais. São Paulo: Atlas, 1973. 404 p.
17. ----- . Organizações modernas. 7. ed. São Paulo: Pioneira, 1984. 163 p.
18. FIGUEIREDO, Marcus F., FIGUEIREDO, Argelina M. C. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. *Análise e Conjuntura*, Belo Horizonte, v. 1, n. 3, p. 107-27, set./dez. 1986.
19. GOMES, Jesiel de Marco. Ganhos de tamanho na agricultura catarinense. *Análise e Conjuntura*, Belo Horizonte, v. 3, n. 2. p. 84-103, mai./ago. 1988.

20. HALL, Richard H. **Organizações: estrutura e processos**. 3. ed. Rio de Janeiro: Prentice-Hall do Brasil, 1984. 260 p.
21. JACOB, Oto. Estado, mercado econômico e burocracia: uma abordagem crítica. *Análise e Conjuntura*, Belo Horizonte, v. 4, n. 1, p. 60-3, jan./abr. 1989.
22. KATZ, Daniel, KAHN, Robert L. **Psicologia social das organizações**. São Paulo: Atlas, 1987. 511 p.
23. KERLINGER, Fred. N. **Metodologia da pesquisa em ciências sociais: um tratamento conceitual**. São Paulo: EDUSP, 1980. 278 p.
24. LAKATOS, E. Maria, MARCONI, M. de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 1986. 238 p.
25. LASSWELL, Harold. **Política: quem ganha o que, quando, como**. Brasília: Ed. Univ. Brasília, 1984. 172 p.
26. LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de, SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Esquema geral para análise de políticas públicas: uma proposta preliminar. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, p. 241-56, abr./jun. 1976.

27. LINDBLOM, Charles E. O processo de decisão política. Brasília: Ed. Univ. Brasília, 1981. 124 p.
28. MACHADO DA SILVA, Clóvis L. Eficácia organizacional de universidades: um modelo para teste empírico. *Revista Brasileira de Administração da Educação*, Porto Alegre, v. 2, n. 2, p. 203-25, jul./dez. 1984.
29. MARINHO, Maria de Salette Corrêa. A questão dos objetivos nas organizações. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 30, n. 2, p. 05-22, abr./jun. 1990.
30. MARTINS, Carlos Estevam (Org.). Estado e capitalismo no Brasil. São Paulo: HUCITEC-CEBRAP, 1977. p. 55-94.
31. MEDINA, Anamaria Vaz de Assis. Modelos e lentes: uma discussão sobre a análise da implementação de políticas públicas. *Análise e Conjuntura*, Belo Horizonte, v. 2, n. 1, p. 40-55, jan./abr. 1987.
32. MONTEIRO, Jorge Vianna. Fundamentos da política pública. Rio de Janeiro: IPEA, 1982. p. 01-89.
33. MOTTA, Paulo R. Avaliação de empresas públicas nos países em desenvolvimento: a perspectiva social. *Revista de Administração de Empresas*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 4, p. 253-64, out./dez. 1984.

34. OLIVEIRA, Djalma de P. R. de. Planejamento estratégico: conceitos, metodologia e práticas. São Paulo: 1989. 267 P.
35. OLIVEIRA, Valéria Rezende de. A política de assistência social no Brasil: evolução e perspectivas atuais. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD, 13, 1989, Águas de São Pedro (SP). Anais... Belo Horizonte: MGSP, 1989, v. 3, p. 1381-92.
36. OSZLAK, Oscar. Políticas públicas e regimes políticos: reflexões a partir de algumas experiências Latino-Americanas. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, p. 17-60, jan./mar. 1982.
37. PAIVA, Maria das Graças de Menezes Venâncio. Formulação e implementação de políticas voltadas para a geração de empregos: a experiência do projeto especial, cidades de porte médio, em Natal. Rio de Janeiro, 1985. 227 p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola Brasileira de Administração Pública/Fundação Getúlio Vargas, 1985.
38. PEDREIRA FILHO, Valdemar Santos. Que paradigma para qual política pública? Florianópolis, março 1988, Datilogr. Uso restrito do CPGA-UFSC.

39. PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. Política social de desenvolvimento. Rio de Janeiro: FUNABEM, 1977. 172 p.
40. PERROW, Charles B. Análise organizacional: um enfoque sociológico. São Paulo: Atlas, 1981. 225 p.
41. PINHEIRO, Paulo Sérgio. O estado na América Latina. Rio de Janeiro: Paz e Terra; São Paulo: CEDEC, 1977, 2 v. V. 2. p. 77-99.
42. PINTO, Ana Maria Rezende. O fetichismo da avaliação. Análise e Conjuntura, Belo Horizonte, v. 1, n. 2, p. 73-92, mai./ago. 1986.
43. PRESTHUS, Robert. Public administration. 6. ed. New York: The Ronald Press, 1975. 432 p.
44. SANDER, Benno. Administração da educação no Brasil: é hora da relevância. Educação Brasileira, Brasília, v. 4, n. 9, p. 08-27, 2º sem. 1982.
45. SANTOS, Reginaldo Souza. Estado e política agrícola no Brasil. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 20, n. 2, p. 29-48, abr./jun. 1986.
46. SANTA CATARINA. Gabinete de Planejamento e Coordenação Geral. Resposta à carta dos catarinenses. Florianópolis,

1987.

47. _____. Secretaria da Agricultura e do Abastecimento. Fundo de estímulo ao pequeno produtor rural - FUNDEPROR: instruções do Programa Troca-Troca. Florianópolis, 1985. Datilogr.
48. _____. Troca-Troca: avaliação. Florianópolis, 1986. Datilogr.
49. _____. Instituto de Planejamento e Economia Agrícola de Santa Catarina. Síntese anual da agricultura de Santa Catarina - 1982, Florianópolis, 1982.
50. _____. Síntese anual da agricultura de Santa Catarina - 1983, Florianópolis, 1983.
51. _____. Síntese anual da agricultura de Santa Catarina - 1983-84, Florianópolis, v. 1, 1984.
52. _____. Síntese anual da agricultura de Santa Catarina - 1984-85, Florianópolis, v. 2, 1985.
53. _____. Síntese anual da agricultura de Santa Catarina - 1986-87, Florianópolis, 1987, 2 v.

54. ----- . Síntese anual da agricultura de Santa Catarina - 1988-89, Florianópolis, v. 2, 1989.
55. ----- . Síntese anual da agricultura de Santa Catarina - 1989-90, Florianópolis, v. 2, 1990.
56. SELLTIZ, Claire et al. Métodos de pesquisa nas relações sociais. São Paulo: EPU, 1987. 117 p.
57. SERGEANT, James R., FERES, Maria C. Eficiência organizacional: uma perspectiva estruturalista. Revista de Administração de Empresas, Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, p. 99-110, abr./jun. 1972.
58. SILVA, Paulo Vieira da, PEDONE, Luiz. Formação de políticas de governo. Análise e Conjuntura, Belo Horizonte, v. 2, n. 2, p. 61-73, maio/ago. 1987.
59. SILVA, Pedro Luiz Barros. Políticas governamentais e perfis de intervenção: reflexões acerca da análise da intervenção estatal. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 20, n. 2, p. 03-28, abr./jun. 1986.
60. SIMON, Herbert. Comportamento administrativo. 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1979. 278 p.

61. SIQUEIRA, Moema Miranda de. Eficácia da administração pública: imposição democrática. *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo, v. 30, n. 1, p. 65-72, jan./mar. 1990.
62. SIQUEIRA, Moema Miranda de, MARTINS, Vera Lúcia A. B. Avaliação de serviços públicos: algumas reflexões. *Análise e Conjuntura*. Belo Horizonte, v. 5, n. 1, jan./abr. 1990.
63. THOMPSON, James D., McEWEN, William J. Objetivos organizacionais e ambiente. In: ETZIONI, Amitai (Org.). *Organizações complexas: estudo das organizações em face dos problemas sociais*. São Paulo: Atlas, 1973. p. 177-87.
64. TRIVINOS, Augusto N. Silva. *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas, 1987. 175 p.
65. VAISON, Robert. A note on public policy. *Canadian Journal of Political Science*, v. 6, n. 4, p. 661-4, dez. 1973.
66. WEBER, Max. *Ensaio de sociologia*. 5. ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1982. 530 p.
67. ZEY-FERRELL, Mary. *Dimensions of organizations*. Califórnia: Goodyear Publishing, 1979.

ANEXOS

Anexo 1

Tabela 4: ITENS FINANCIADOS PELO PROGRAMA TROCA-TROCA SEGUNDO AS MICRORREGIÕES HOMOGÊNEAS DE SANTA CATARINA

ITENS FINANCIADOS	COL. DE JOINVILLE	LIT. DE ITAJAÍ	COL. DE BLUMENAU	COL. ITAJAÍ NORTE	COL. ALTO ITAJAÍ	FLORIPA- NÓPOLIS	COLONIAL SERRANA	COLONIAL LAGUNA	CARBO- NÍFERA
Trator pneu	04	09	06	02	88	28	34	05	176
Trator esteira	-	-	01	02	06	-	02	-	09
Micro-trator	30	65	56	04	92	49	221	-	71
Colheitadeira	24	13	35	01	15	05	02	01	13
Trilhadeira/batedeira	-	-	04	03	25	04	30	-	72
Distribuidor esterco	-	-	-	-	04	-	-	-	09
Equipamentos secagem	-	02	-	-	-	-	-	-	01
Equipamentos inseminação	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Caminhão/caminhoneta	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Tostador/triturador	-	-	01	-	01	01	08	-	03
Descascador de arroz	-	-	-	-	-	01	01	-	-
Ensiladeira/forrageira	-	-	01	-	01	-	04	-	18
Equip. benef. produção	01	-	-	-	-	-	-	-	40
Implementos para trator	03	-	01	-	05	03	01	01	09
Outros equipamentos	01	01	02	01	09	01	02	-	02
Gado de corte reprodutor	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Gado leite matriz	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Gado leite reprodutor	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Inst. cond. suínolas	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reprod./matrizes suínas	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Calcário (toneladas)	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Super-triplo (50 k)	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Armazém comunitário	-	-	-	02	02	-	-	01	04
Armazém individual (paiol)	01	-	14	21	21	01	06	-	01
Armazém cooperativo	-	-	-	-	-	-	-	-	05
MÉDIA X	0,72	1,63	1,37	0,73	3,00	0,91	3,26	0,13	9,93

(continua)

(conclusão)

ITENS FINANCIADOS	LIT. SUL	COL. SUL	CAMPOS	CAMPOS	COL. RIO	COL. OESTE	PLANALTO	TOTAL
	CATARIN.	CATARIN.	LAGES	CURITIB.	PEIXE	CATARIN.	CANDINHAS	
Trator pneu	44	152	125	61	338	983	94	2.149
Trator esteira	-	-	01	-	-	01	-	22
Micro-trator	04	08	26	01	13	16	05	661
Colheitadeira	09	55	-	02	06	65	19	265
Trilhadeira/batedeira	09	-	48	27	131	504	39	896
Distribuidor esterco	-	01	02	02	75	164	01	258
Equipamentos secagem	-	-	01	01	01	01	01	08
Equipamentos inseminação	-	-	-	-	-	01	-	01
Caminhão/caminhoneta	-	-	08	01	01	-	-	10
Tostador/triturador	-	-	03	-	02	18	03	40
Descascador de arroz	-	-	02	-	-	10	01	15
Ensiladeira/forrageira	-	01	01	01	05	74	-	106
Equip. benef. produção	-	-	-	-	-	20	01	62
Implementos para trator	-	02	10	01	18	86	35	175
Outros equipamentos	02	01	12	05	15	84	04	142
Gado de corte reprodutor	-	-	-	-	01	13	-	14
Gado leite matriz	-	-	-	159	425	697	-	1.281
Gado leite reprodutor	-	-	-	-	-	102	-	102
Inst. cond. suínolas	-	-	-	-	02	13	-	15
Reprod./matrizes suínas	-	-	-	-	-	916	-	916
Calcário (toneladas)	-	-	863	-	-	8.697	-	9.560
Super-triplo (50 k)	-	-	-	-	-	2.152	-	2.152
Armazém comunitário	02	07	02	01	12	14	02	49
Armazém individual (paiol)	-	-	-	02	221	423	04	715
Armazém cooperativo	-	02	-	-	-	02	-	09
MÉDIA X	0,50	2,75	6,48	1,99	9,03	54,65	2,92	100,00

Fonte: Relatórios emitidos pela Secretaria da Agricultura e do Abastecimento

Anexo 2

Tabela 18: QUANTIDADE DE MILHO E SOJA (EM SACO DE 60 KG) NECESSÁRIA PARA A AQUISIÇÃO DE UM TRATOR (Marca: MF, Modelo: 265, 61 CV) EM SANTA CATARINA - 1985-89

ANO	MILHO	SOJA
1985	1.595	1.017
1986	1.523	989
1987	2.783	1.286
1988	3.192	1.435
1989	2.912	1.820

Fonte: Síntese Anual da Agricultura de Santa Catarina - 1989-89.

OBS.: BASE DE CÁLCULO

1- Tomaram-se os preços médios recebidos pelo produtor, coletados pelo Instituto CEPA/SC na região de Chapecó;

2 - Consideraram-se, para efeito de cálculo, os meses de comercialização mais intensa (abril, maio, junho e julho);

3 - Os preços médios do trator, coletados pelo Instituto CEPA/SC, referem-se à mesma região e época.